

COLECCIÓN CLACSO-CROP

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 y que mantiene relaciones formales de consulta con la UNESCO. En la actualidad nuclea un total de 314 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa.

Los objetivos del Consejo son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales entre las fuerzas y movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. A través de estas actividades CLACSO contribuye a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



COORDINACION
DE HUMANIDADES



PUEC-UNAM



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISSN 078-987-1891-85-8



9 789871 891858

PERSISTENCIAS DE LA POBREZA Y ESQUEMAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MIDAGLIA
REYES
ZICCARDI

CLACSO

PERSISTENCIAS DE LA POBREZA Y ESQUEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Carmen Midaglia, Verónica Villarespe Reyes
y Alicia Ziccardi [coordinadoras]

Prólogo de Rolando Cordera Campos

Claudia Robles | Analía V. Calero | Claudia C. Danani | Julio Boltvinik |
Cristina Almeida Cunha Filgueiras | Cynthia Franceska Cardoso |
María Ignacia Costa | Inés Martínez Vallvé | Rosa María Voghon
Hernández | Ángela Peña Fariás | Pablo Yanes | Matias Bosch

CLACSO
COLECCIÓN CLACSO-CROP



ciesu



Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe / Claudia Robles ... [et.al.] ; con prólogo de Verónica Villarespe Reyes ; Alicia Ziccardi ; Carmen Midaglia. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2013.
E-Book.

ISBN 978-987-1891-65-8

1. Pobreza. 2. Sociología. I. Robles, Claudia II. Villarespe Reyes, Verónica, prolog. III. Alicia Ziccardi, prolog. IV. Midaglia, Carmen, prolog.
CDD 301

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Cristianismo / Cultura / Sociedad / Historia / Pobreza / Memoria / Teología / Iglesia / América Latina / Caribe

Agradecemos el apoyo otorgado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal para la publicación de este libro.

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.

- Perelmiter, Luisina 2007 "¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación sobre la construcción del Estado en política social" en *Papeles de Trabajo* (Universidad de General San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales) Año 1, N° 2. En <<http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo>>.
- Quiroga, Hugo 2010 "¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy?" en *Temas y Debates* (Rosario) Año 14, N° 20.
- Ramírez Gallegos, Franklin 2006 "Mucho más que dos izquierdas" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 205, setiembre-octubre.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda 2011 "Protección social en la Argentina" en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: ASDI/CEPAL) N° 174.
- Svampa, Maristella 2011 "Argentina, una década después. Del 'que se vayan todos' a la exacerbación de lo nacional-popular" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 235, setiembre-octubre.
- Thwaites Rey, Mabel 2005a "Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa" en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (Buenos Aires: Prometeo).
- Thwaites Rey, Mabel 2005b "Estado: ¿qué Estado?" en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (Buenos Aires: Prometeo).
- Thwaites Rey, Mabel 2008 "El Estado 'ampliado' en el pensamiento gramsciano" en Thwaites Rey, Mabel (comp.) *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates* (Buenos Aires: Prometeo).
- Topalov, Christian 1979 *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis* (México: EDICOL).
- Torre, Juan C. y Pastoriza, Lilia 2002 "La democratización del bienestar" en Torre, Juan C. (dir.) *Los años Peronistas (1943-1955)* (Buenos Aires: Sudamericana) Colección Nueva Historia Argentina.
- Valencia Lomelí, Enrique 2010 *Perspectivas del universalismo en México* (Guadalajara: ITESO/Fundación Konrad Adenauer).
- World Bank 2004 *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America* (Washington) Cap. 1. En <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/80a0c90d81b995f685256fb2005b8265/\\$FILE/KTP_Chap1.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/80a0c90d81b995f685256fb2005b8265/$FILE/KTP_Chap1.pdf)>.

Julio Boltvinik*

ANÁLISIS DEL FRACASO DE LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL EN MÉXICO Y DEL MODELO SOCIAL NACIENTE EN EL DF Y PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR DE NUEVO TIPO

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está estructurado en cinco apartados: 1) la descripción general de la reforma social neoliberal; 2) una valoración de su fracaso que se apoya en evidencias sobre la evolución del empleo, los salarios, la seguridad social y la pobreza, así como en la evaluación del Programa *Progres-a-Oportunidades*; 3) el enunciado de los rasgos generales del modelo social alternativo que se viene configurando en el Distrito Federal; 4) el contraste entre los paradigmas sociales del Gobierno Federal y del Gobierno del DF, que se apoya también en la

* Desde 1992 Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Miembro del SNI desde 1993, es doctor en ciencias sociales por el CIESAS-Occidente, y se concibe como *pobretólogo*. Ha sido profesor visitante de las universidades de East Anglia (1996 y 1997), de Bristol (2005 y 2008) y de Manchester (2010) en la Gran Bretaña y de la Universidad Iberoamericana en el DF. Fue Coordinador Técnico/Director del *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina*, del PNUD. Fue Diputado Federal externo por el PRD (2003-2006). De 2008 a 2010 fue consejero ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Desde 1995 escribe en *La Jornada* la columna semanal *Economía Moral*. Recibió el Premio Nacional de Periodismo Ciudadanizado (2001) y el premio a la mejor tesis doctoral en antropología social del INAH en 2006. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política y en dos ocasiones ha sido miembro del Comité Científico de CROP (*Comparative Research on Poverty*) con sede en la Universidad de Bergen en Noruega.

evidencia sobre el impacto en la pobreza de ambos regímenes o modelos; 5) una propuesta de reforma de la reforma sobre el cual sólo se enuncian, con breves explicaciones, los ejes básicos.

I. LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL

Si bien la reforma neoliberal en lo económico comenzó en 1983 con el Gobierno de Miguel de la Madrid, la reforma neoliberal en lo social es posterior, de los años noventa. Todavía durante el gobierno de Salinas se puede considerar que la reforma neoliberal no se manifiesta con fuerza en el terreno social. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) es el paso neoliberal más importante en materia social del gobierno mencionado. Es una medida que sólo a la distancia se puede ubicar como neoliberal, porque tal creación supone la concepción de que la pobreza es un problema de corte sectorial que puede abordarse por una secretaría, iniciando la separación de lo económico y lo social que se irá haciendo cada vez más marcada y que de alguna manera habría empezado con De la Madrid. Supone quitarle a todas las secretarías cuya materia es económica, global o sectorial, la facultad de perseguir objetivos de bienestar, que quedan concentrados en las secretarías sociales y, sobre todo, en Sedeso. Además, la creación de la Sedeso supone una concepción de lo social centrada en la lucha contra la pobreza. La política social se busca reducir a la atención a pobres. Comienza a circular la idea de que toda acción de política social que no llega exclusivamente a los pobres extremos es regresiva.

Durante el Gobierno de Zedillo se lleva a cabo, en primer lugar, la reforma del IMSS (Instituto Mexicano de Seguridad Social) haciendo una copia casi idéntica a la reforma de la seguridad social llevada a cabo por la dictadura chilena que se habría de reproducir en muchos países de América Latina. La reforma elimina la solidaridad intergeneracional de la seguridad social al introducir las capitalizaciones individuales en reemplazo del sistema de reparto y entrega la administración de los fondos de los trabajadores a empresas privadas que se quedan con una parte significativa de los intereses percibidos por los ahorros ahora individualizados de los trabajadores. Estas reformas desprotegen a los trabajadores y no toman en cuenta el permanente tránsito de lo formal a lo informal en la vida laboral de muchas personas. Particularmente desprotegidas quedan las mujeres que suelen abandonar la actividad económica remunerada por la maternidad y las tareas del hogar durante muchos años y que, por tanto, no suelen acumular las semanas requeridas de cotización para alcanzar una jubilación mínimamente adecuada. La reforma no resolvió el financiamiento de la inversión hospitalaria. Durante el gobierno de Zedillo se acelera el *proceso de contención del crecimiento del IMSS* iniciado

durante el gobierno de Salinas. Creyente de la economía ortodoxa, la tecnocracia gobernante ante la presión de la competencia internacional que había aumentado aceleradamente con la apertura de la economía, disminuyó la fiscalización del cumplimiento de la Ley del IMSS y toleró formas de subcontratación (y otras) que facilitaron la evasión de las obligaciones patronales en materia de seguridad social. Ello, como veremos, llevó a que la cobertura del IMSS dejara de crecer.

En segundo lugar, en dicho gobierno *se eliminan todos los subsidios generalizados* que quedaban y *se sustituyen por transferencias en efectivo dirigidas sólo a los pobres extremos del medio rural* a través del *Progesa*. Es sólo con el Gobierno de Fox que la cobertura de este programa (que cambia de nombre para llamarse *Oportunidades*) se extiende al medio urbano. Se mantienen, sin embargo, algunos programas que venían de muy atrás como los desayunos escolares, Liconsas y Diconsas, aunque en algunos casos se empiezan a focalizar en la pobreza extrema. Se elimina Conasupo¹ y se privatiza y subsidia la comercialización de productos del campo; se transforma radicalmente (desde la entrada en vigor del TLC en 1994) el sistema de subsidios a la agricultura al implantarse el Procampo². El daño a la población urbana de estas transformaciones fue enorme, pues ésta quedó desprotegida justo en los años posteriores a la crisis del 94-95.

En tercer lugar, una parte importante del gasto social se descentraliza a estados y municipios, excluyendo en muchos casos al DF. Esto se institucionalizó a través del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal que crea las *aportaciones federales* que vienen a complementar las *participaciones federales*. Estas aportaciones están estructuradas en fondos temáticos. En los fondos más significativos, Educación y Salud, las entidades federativas (los gobiernos de los Estados y del DF) reciben los fondos y se convierten en meros operadores de las escuelas y clínicas, mientras las políticas (educativa, de salud, etc.) siguen en manos del Gobierno Federal. Los recursos del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que excluye al DF) están

1 Liconsas es una empresa paraestatal que existe desde 1944. Las siglas significaron, durante algún tiempo, Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V., porque formó parte, igual que Diconsas, del consorcio empresarial Conasupo, cuyo nombre completo fue Compañía Nacional de Subsistencias Populares y que desapareció al privatizarse la comercialización de productos agrícolas con la reforma neoliberal. Liconsas rehidrata leche en polvo y la distribuye en su propia cadena de lecherías. Diconsas es también un organismo del Estado que igual que Liconsas sobrevivió a la disolución de Conasupo, y que opera un sistema de comercialización rural de bienes básicos.

2 Procampo es el programa público que opera los subsidios agrícolas actuales que se otorgan en función del área agrícola sembrada y que vino a sustituir el más amplio y complejo sistema de subsidios previamente existente.

dirigidos mayoritariamente a los municipios, que tienen libertad casi total para ejercerlos y no están sujetos a control. El gasto descentralizado representa un porcentaje muy importante del gasto social total. En educación, el DF ha sido excluido de la descentralización.

Durante el Gobierno de Fox se modifica el nombre del *Progreso a Oportunidades*, y los cambios más importantes que se introducen en su diseño son ampliar su cobertura al medio urbano y añadir becas para los estudiantes de educación media superior (a las preexistentes de educación primaria y secundaria). Se excluye al DF en términos prácticos al atender en él sólo 17 mil hogares de un total de 2,2 millones. Se detiene la ampliación de la cobertura a nivel nacional en 2004 cuando el programa alcanza 5 millones de hogares, arguyendo que éste es el monto de hogares *pobres de capacidades* que existían en el país según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, a pesar de la disposición de todos los partidos políticos de la Cámara de Diputados para aprobar incrementos presupuestarios adicionales al programa, que había ganado una enorme legitimidad.

En diciembre de 2003 se aprueba en ambas cámaras del Congreso la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), proceso en el cual no participa (o lo hace marginalmente) el Poder Ejecutivo, que la promulga en enero de 2004. Se trata de una ley pluralista, en la que el desarrollo social es concebido como un derecho, y en la cual la lucha contra la pobreza es solo un elemento de una política de desarrollo social entendida en sentido más amplio. En la LGDS convive el enfoque de derechos asociado al universalismo con la lucha contra la pobreza, que puede ser concebida como focalizada o universalista. De hecho la focalización en hogares en *condiciones de pobreza extrema* no está incluida explícitamente en la LGDS aunque hay varias alusiones a la atención a población vulnerable. Por otra parte, *la medición que ésta mandata es medición de la pobreza, no de la pobreza extrema*. Sin embargo, en la práctica de la Sedeso, desde antes de la aprobación de la LGDS se adoptó lo que podría llamarse un *enfoque de focalización a ultranza hacia la pobreza extrema* por el cual se pretendió focalizar incluso programas cuyo propósito no es combatir la pobreza extrema como el Fonart³. Este extremismo se expresó en el Reglamento de la LGDS, que adoptó lo que en la Cámara de Diputados se llamó el *modelo social único* y que fue una de las causales de que ésta interpusiera Demanda de Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra dicho reglamento, la cual se re-

3 Fonart (Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías) es un programa gubernamental creado en 1974 de apoyo a los artesanos para mejorar la calidad de sus productos y comercializarlos en mejores condiciones.

solvió (ya en el Gobierno de Calderón) con el fallo de la SCJN a favor del Reglamento y, por tanto, *del modelo social único*⁴. Uno de los frutos más conocidos, y quizás más importantes, de la LGDS es la creación del Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), que conlleva la institucionalización de un modelo de evaluación en el cual quien realiza o contrata a terceros para llevar a cabo las evaluaciones no es la dependencia ejecutora sino un organismo con cierto grado de autonomía, así como la adopción forzosa de mediciones multidimensionales de la pobreza.

También durante el Gobierno de Fox se aprobó en el Congreso, y se puso en práctica, una Reforma a la Ley General de Salud que crea el llamado Seguro Popular en Salud, cuyo nombre formal es Protección Social en Salud, que constituye un nuevo Capítulo de dicha ley. En este caso, a diferencia de la LGDS, se trató de una Iniciativa de Ley del Gobierno Federal, particularmente de Julio Frenk, Secretario de Salud. El Seguro Popular otorga un *derecho parcial a la atención de la salud* (vía un prepago que en la práctica se ha estado eximiendo para la inmensa mayoría). Es *parcial porque no cubre plenamente las necesidades de salud al excluir casi todo el tercer nivel de atención*. Tampoco incluye la seguridad social. A través del mismo se busca alcanzar la cobertura universal entre los no derechohabientes de la seguridad social, pero no se está construyendo al mismo ritmo la capacidad para atender el rápido crecimiento de los afiliados, en gran medida porque no está resuelto (como no lo está en el IMSS) el financiamiento de la inversión. La crítica más severa al Seguro Popular la ha hecho Santiago Levy, quien sostiene que la interacción entre ambos sistemas crea incentivos negativos para el trabajo asalariado formal (que tiene que pagar una especie de impuesto) mientras el Seguro Popular subsidia el sector informal. También dice que crea un incentivo a evadir la legislación de seguridad social. Sea o no cierto lo que Levy señala, el hecho es que crea un sistema de segunda calidad en salud y sin seguridad social.

La reforma del ISSSTE (Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), en líneas similares a las del IMSS, es la reforma social más importante del gobierno de Calderón.

En todos estos periodos gubernamentales se abandona la generación de empleos como meta socioeconómica básica. En vez de buscarse el abatimiento de la pobreza por la vía del crecimiento acelerado de la economía, la generación de empleos bien remunerados y formales, la política económica se pone al servicio del capital financiero, parti-

4 Para un análisis de la historia de la LGDS anterior a la controversia, en el cual, sin embargo, ya preveía yo su inevitabilidad, véase Boltvinik (2006: 123-146).

cularmente del que invierte en pesos en el mercado 'emergente' nacional y busca a toda costa proteger sus ganancias evitando las devaluaciones, lo que mantiene sobrevaluado al peso y daña la competitividad internacional de la economía mexicana.

Estos son los rasgos básicos de la reforma social neoliberal (y la separación y subordinación de lo social a lo económico, de la política social a la política económica) que cada vez muestra más evidencias, algunas ya reconocidas oficialmente, de fracaso. En lo que sigue examino las evidencias de dicho fracaso y, con cierto detalle, la evidencia por lo que se refiere al *Progreso-Oportunidades*.

2. EL FRACASO DE LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL

2.1. COMPORTAMIENTO DE LOS DETERMINANTES DEL INGRESO DE LOS HOGARES

De manera simplificada podemos afirmar que el ingreso *laboral* (proveniente del trabajo) por persona en un hogar depende de 1) la tasa de dependencia que expresa el cociente entre el tamaño del hogar y el número de ocupados; y 2) el nivel de ingresos promedio de los ocupados. Como lo han destacado los demógrafos, México está viviendo un periodo en el cual ha superado la desventajosa situación de una población excesivamente joven que llevaba a tasas de dependencia económica muy elevadas. Ahora, por el contrario, el país goza del llamado 'bono demográfico' según el cual tenemos una parte importante de nuestra población en edad de trabajar, lo que elevaría las tasas brutas de participación en la actividad económica, disminuiría las tasas de dependencia y elevaría el nivel de vida de los hogares (reduciría la pobreza). La reducción de las tasas de dependencia se muestra en la Gráfica 1. Ahí se puede apreciar que dicha tasa se reduce de 3,46 en 1977 a 2,28 en 2006, una reducción de casi 1.2 personas, pero que la misma rebota entre 2006 y 2010, llegando en este último año a 2,42. Si se toma en cuenta que la tasa de dependencia es el resultado de dividir el número de miembros del hogar entre los ocupados, la tasa inicial indica que en 1977 cada ocupado debía mantenerse a sí mismo y a otras 2,46 personas, mientras en 2006 ya sólo tenía que mantener a otras 1,28 personas y a sí mismo, vemos que el cambio casi equivale a una reducción a la mitad. Éstas serían, en efecto, muy buenas condiciones para una reducción importante de la pobreza de ingresos. Sin embargo, al analizar para periodos más específicos la evolución de la tasa de dependencia, queda claro que es sobre todo entre 1989 y 1998 cuando se reduce significativamente (baja en 0,73), en un sub-periodo de *intensas reformas económicas neoliberales*, mientras en el sub-periodo

1998-2010, *el de la reforma social neoliberal*, la tasa de dependencia prácticamente se estanca.

Pasando a la segunda variable que determina el nivel de ingresos por persona en un hogar, un indicador de los niveles reales de las remuneraciones a asalariados son los salarios mínimos y las remuneraciones promedio de cuentas nacionales expresadas como el número de perceptores de ingreso mínimo anual (NPIMA) y número de perceptores de remuneraciones medias (NPRMA) necesarias para adquirir una masa constante de bienes y servicios básicos. Esta masa la identifiqué como la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar), dependiente de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, organismo público federal que operó durante el gobierno de López Portillo, 1976-1982, programas para la población pobre rural, para la familia promedio de 1977. La Gráfica 2 muestra la evolución de estos indicadores de 1963 a 2010. En la gráfica, mirando todo el periodo en su conjunto, se identifica claramente los años de 1976 a 1982 como el pico más alto en el poder adquisitivo del salario mínimo (SM), el cual he convertido en Ingreso Mínimo Anual (IMA), multiplicando el SM diario por 390 (y no por 365) para dar cabida al aguinaldo, la prima vacacional y un reparto de utilidades mínimo. De hecho, si en 1977 la media del número observado de perceptores por hogar, si en promedio hubiesen percibido el IMA, les habría bastado (y hubiera habido un pequeño excedente) para adquirir la CNSE del hogar medio. Durante los años sesenta el poder adquisitivo del SM (y del IMA) aumentó y llegó al pico en los setenta. Desde entonces, la caída del poder adquisitivo del SM ha sido estrepitosa como puede verse en el aumento del número de perceptores de IMA para adquirir la CNSE que se mueve de menos de 2 en los setenta a más de 7 actualmente. El deterioro coincide con el periodo neoliberal (desde 1982) y *es la expresión de una desvalorización del valor de la fuerza de trabajo* buscada, en un primer momento, como una estrategia para disminuir la demanda interna, aumentar las exportaciones y así generar un excedente de divisas para dar servicio a la deuda externa. Después se usó a los salarios como ancla inflacionaria y, por tanto, no sólo se eludió cualquier esfuerzo de recuperación salarial sino que se mantuvo la política, en todos los periodos de estabilidad, de definir los aumentos al salario mínimo ligeramente por debajo de la inflación (por ejemplo el periodo desde 1999). La política de salarios mínimos no tendría demasiada importancia si no se aplicasen los aumentos al mínimo como "línea" para la negociación de los salarios contractuales y si en las pequeñas empresas sin contratación colectiva no se aplicase una política de alzas salariales en correspondencia con los aumentos nominales al mínimo. El lector puede ver

en la Gráfica 2 cómo en los periodos 82-84, 88-90 y 95-96 el NPRM 'sigue' al aumento del NPIMA. Sin embargo, un nuevo fenómeno en las remuneraciones medias que se aprecia entre 1991 y 1995 es la baja del NPRM al tiempo que el NPIMA sigue subiendo, fenómeno que, pasada la crisis del 95-96, vuelve a aparecer y que tiene que ver, al menos en parte, con la creciente desigualdad salarial misma.

2.2. EL ESTANCAMIENTO (INTENCIONAL) EN LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como se señaló, la cobertura de la seguridad social se ha estancado y en ello no parecen inocentes los hacedores de política en el país. La gráfica 3 muestra claramente la existencia de dos sub-periodos en la evolución de la población asegurada directa en el IMSS: 1980-1992 en el cual la población asegurada crece rápidamente y el efecto de la crisis de los ochenta sólo se percibe (como estancamiento del número absoluto de asegurados, tanto totales como permanentes, entre 82-84 y, como crecimiento lento, entre 85 y 87. Es entre 87 y 92 donde se da un crecimiento muy rápido de la población asegurada: más de 3 millones adicionales sobre una base de menos de 7 millones de asegurados permanentes. Después de 1992, en cambio, la tendencia de la curva se achata totalmente y, entre 1992 y 2006 (antes de la crisis global actual) sólo aumentan en 1 millón los asegurados permanentes. Entre enero de 2007 y septiembre de 2009 los asegurados permanentes fluctúan pero cierran prácticamente al mismo nivel que iniciaron, ahora sí como efecto de la crisis.

2.3. LA PERSISTENCIA DE MUY ALTOS NIVELES DE POBREZA

El Gobierno de Fox convirtió la reducción de la pobreza en la prueba de fuego de la calidad de su gobierno. Las cifras para el periodo de su gobierno muestran una reducción de la pobreza con cualquiera de los métodos utilizados, como se muestra en la Gráfica 4. En efecto, habrían bajado 11 puntos porcentuales con el método oficial, casi 9 puntos la dimensión de ingresos del MMIP⁵ y poco menos de 6 puntos con el MMIP en su conjunto. Si se observan de cerca los datos de la gráfica se aprecia, sin embargo, que el 2006 constituye en todas las series el punto mínimo; que entre 2005 y 2006 hay una caída abrupta de la pobreza sin que existiera un auge económico o un cambio de política que lo explicase. Sin embargo, cuando se extiende la mirada para comprender la mayor parte del periodo neoliberal (1992-2010),

5 Método de Medición Integrada de la Pobreza, que desarrollé entre 1989 y 1992 con base en la tradición latinoamericana de mediciones de pobreza y que tiene tres dimensiones: ingresos, NBI (necesidades básicas insatisfechas) y tiempo libre.

resulta otra la historia. En efecto, podemos observar dentro de este periodo de 18 años, tres sub-periodos. Uno corto (1992-1996) en el cual aumenta sustancialmente la pobreza como resultado, sobre todo, de la crisis de 1995-96. El aumento observado al aplicar los métodos de medición que sólo consideran los ingresos, es muy alto: casi 16 puntos porcentuales según la *pobreza de patrimonio* (30% de incremento) y casi 14 puntos porcentuales en la dimensión de ingresos del MMIP (23% de incremento). El aumento según el MMIP (que incluye, además de ingresos, NBI –Necesidades básicas Insatisfechas– y tiempo) es mucho más moderado: 7 puntos porcentuales, poco menos del 10% de incremento). Un segundo sub-periodo, largo (1996-2006), muestra una baja casi constante que, sin embargo, se desacelera entre 2002 y 2005. Dentro de este sub-periodo, sin embargo, la baja más espectacular ocurre entre 1996 y 2000, baja que por sí misma revierte el aumento observado entre 1994 y 1996. El tercer sub-periodo es 2006-2010 en el cual cambia la tendencia y la pobreza aumenta rápidamente como se muestra con la LP de patrimonio en la Gráfica 4, revirtiendo casi toda la baja 2000-2006. La baja entre 2000 y 2006 es menor pero también se revierte entre 2006-2010, aunque en este caso hay que observar en dos partes el cambio 2006-2010: entre 2006 y 2008 el cálculo está hecho con el MMIP tal como éste se venía aplicando. En cambio, entre 2008 y 2010 se introdujo una importante innovación en la forma como se mide la pobreza de ingresos en el MMIP, incorporando las economías de escala en el consumo de los hogares. Como se observa en la Gráfica 4, ello eleva el cálculo de pobreza en 2008 en 5 puntos porcentuales (pasa de 75.2% a 80.3%). Entre 2008 y 2010 la pobreza MMIP con economías de escala aumenta en 2.6 puntos porcentuales. Una manera simple de reconstruir la serie anterior del MMIP sería sumarle esos puntos porcentuales al dato de 2008 sin economías de escala, obteniendo 77,8% en 2010. Reconstruida así la serie del MMIP, podemos ver que muestra una tendencia similar a la de la pobreza de patrimonio: entre 2006 y 2010 se revierte la baja observada entre 2000 y 2006. Podemos ver ahora el periodo 1992-2010 en su conjunto y concluir que la pobreza cierra el primer decenio del milenio en niveles muy similares a como inició el último decenio del milenio anterior: 18 años de persistencia de la incidencia de la pobreza y, por tanto, de crecimiento en el número absoluto de pobres.

Si extendemos hacia atrás la mirada, escudriñando los lejanos años pre neoliberales, observamos que, con una selección de métodos distintos (no existía la pobreza de patrimonio que es producto del CTMP –Comité Técnico para la Medición de la Pobreza– creado por Fox-Josefina Vázquez Mota en 2001), los niveles de pobreza de 1994 (no está 1992 en la serie) son similares (o superiores) a los niveles his-

tóricos de la década de 1970 y 1980. En la serie del Banco Mundial los niveles de 1994 son iguales a los de 1977 y están por debajo de los de 1968; en la de Cepal, los niveles de 1994 son superiores tanto a los de 1977 como a los de 1968; con el método de ingresos que usa el costo de la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar) como línea de pobreza, los niveles de 1994 son superiores a los de 1977 pero inferiores a los de 1968; por último, con el MMIP el nivel de pobreza de 1994 es superior al de 1984, primer año para el cual es posible aplicar el MMIP. En síntesis, el punto de partida de 1992-1994 es un punto alto de pobreza en el país, similar al que preveía en los años sesenta en México e incluso por arriba del de 1984.

La mirada de conjunto de la evolución de la pobreza en el país desde 1968 hasta 2010 (42 años de historia contemporánea) puede dividirse en sub-periodos de la siguiente manera: a) Entre 1968 y 1981 hay una baja rápida de la pobreza en el país, cuya trayectoria debe venir desde los años cincuenta (Gráfica 5); b) Después de 1981, con la crisis de la deuda y la adopción del neoliberalismo, viene un largo periodo de aumento en la pobreza que termina en 1996 (Gráficas 4 y 5); c) A partir de 1996 vuelve a cambiar la tendencia y viene un periodo de baja en la pobreza que continúa hasta 2006 (Gráficas 4 y 5); d) Por último, entre 2006 y 2010 la tendencia vuelve a cambiar y la pobreza aumenta rápidamente. Al comparar los niveles de pobreza en 2010 con puntos anteriores de la serie, resalta: a) los niveles actuales son similares a los de 1968; b) son superiores a los (estimados) de 1981; c) son similares a los de 1992; y d) son inferiores a los de 1996 pero similares a los de 2000. Con el cristal de la pobreza, por tanto, queda claro que mientras en el final del modelo de desarrollo anterior bajaba la pobreza, con el neoliberalismo (después de 1981) ha aumentado. Aunque el nivel actual no es tan alto como el alcanzado en 1996, el hecho de que sea similar al de 2000 deja claro que la reversión de los efectos de la crisis de 1994-1995 tuvo lugar en muy pocos años por lo cual no puede atribuirse a la reforma social neoliberal sino al rescate económico gigantesco que Estados Unidos hizo de la economía mexicana.

2.4 EL PROGRESA-OPORTUNIDADES. CRÓNICA DE UN FRACASO ANUNCIADO

Para evaluar el Programa *Progres-Oportunidades* (PPO) es necesario empezar por describir y valorar su diseño. El objetivo del PPO es "romper la transmisión intergeneracional de la pobreza", lo que lo convierte en un programa estrictamente evaluable sólo cuando los escolares beneficiarios sean adultos y conformen sus propios hogares. El PPO es un programa focalizado a hogares en pobreza extrema (los que no cumplen con esta condición son excluidos) basado en la

idea del triángulo "alimentación, salud y educación" para aumentar el nivel educativo ("capital humano") de los niños y jóvenes, que se concibe como la *condición necesaria y suficiente* para que no sean pobres en el futuro. Empero, *introduce dos nuevas desigualdades* en el ingreso de los propios hogares beneficiarios (aparte de la que establece entre beneficiarios y no beneficiarios): a) Entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; la misma puede llegar a ser de 7 a 1 a favor de los primeros en las transferencias otorgadas por el PPO, sin considerar apoyos para otros fines; b) Discrimina a los hogares más grandes que reciben un apoyo *per cápita* menor (por el tope que se pone de tres hijos con becas escolares). El PPO, pues, aumenta la desigualdad. A continuación describo y evalúo cada una de las tres líneas:

Apoyos alimentarios. El PPO entrega un suplemento alimentario a las mujeres embarazadas y en lactancia, a *todos* los niños y niñas de 4 meses a 2 años, y a *los niños y niñas de 2 a 5 años desnutridos*. Además, otorga una transferencia en efectivo mensual por hogar beneficiario que se actualiza semestralmente con la inflación y que era de \$210 en el segundo semestre de 2009. A partir de la crisis alimentaria del 2008 se añadieron \$120 pesos mensuales para compensar el aumento de precios de los alimentos. Con ambos montos, cada hogar recibía \$11 al día en el segundo semestre del 2009. La condición para recibir los apoyos alimentarios es la asistencia de todos a las citas médicas y de la beneficiaria titular (y los becarios de preparatoria) a una plática mensual de salud. El diseño de esta línea tiene las siguientes deficiencias: a) El apoyo se otorga por hogar pero debiera ser por persona para no perjudicar a los hogares más grandes; b) Mientras respecto a los niños de 4 a 24 meses se adopta un *enfoque preventivo* de la desnutrición (todos reciben el complemento alimentario), en relación con los de 2 a 5 años *la postura es curativa*: sólo la reciben *los que ya están desnutridos*. Sin embargo, según las encuestas nutricionales las incidencias de la desnutrición entre niños y niñas de ambos grupos de edad no son muy diferentes. Después de los cinco años los niños quedaban sin protección especial (hasta el tercer grado de primaria), aunque en el actual gobierno se sumó una transferencia de \$100 por cada niño (hasta un tope de 3) de 0 a 9 años de edad en el hogar; c) El PPO está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte y no reaccionara a los programas. Así, se asume que los complementos alimentarios tienen destinatario específico, pero una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos adicionales con base en sus prioridades, distintas a las intenciones de los diseñadores.

Atención a la salud. El PPO actúa casi sólo por el lado de la demanda de servicios pues las acciones para ampliar la oferta se consideran fuera del mismo. La exclusión de las localidades que carecen de servicios de educación y de salud en un radio de 5 km., refleja que se buscó que la población atendiera más su salud y asistiera más a la escuela en las instalaciones preexistentes. El cambio básico consistiría en promover la asistencia más frecuente que, sin embargo, toma la forma de una coacción: “*si quieres los apoyos tienes que asistir cuando te digo*”. *Se les paga por ir a la clínica y a la escuela.* Se crea un mercado de asistencia escolar y a la clínica, diría orgulloso un neoliberal creyente.

Educación. Es la línea crucial, tanto porque en torno de ella se sitúa su objetivo principal: romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza, como por el hecho de que las becas educativas representan las transferencias monetarias mayores del PPO. Se busca estimular la demanda más que ampliar (o mejorar) la oferta. Otorga becas educativas por la asistencia regular desde el 3° de primaria hasta el 3° de bachillerato, crecientes conforme avanza de grado y, a partir de secundaria, más altas para las niñas que para los niños (van de \$140 en 3° de primaria a \$895 en 3° de preparatoria para niñas). Esta última es 2,7 veces el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar. Las becas se suspenden en vacaciones de julio y agosto. El diseño de esta línea tiene varios problemas: 1) no es claro por qué las becas empiezan en 3° de primaria. El documento original del programa señala, por un lado, que “es común que los niños de las familias pobres inicien su educación escolar a edades tardías”, pero por otro señala que, a partir de los 12 años, la presión es más fuerte para que los niños trabajen, lo que haría más lógico estimular el comienzo temprano de la escuela para que a los 12 hubiesen terminado la primaria. Además, el mismo documento señala que “es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados (escuelas multigrado) o que los planteles escolares no cuenten con los servicios completos (hasta sexto grado de primaria)”, aunque esta afirmación no está cuantificada. Tendría que haberse verificado la validez de la afirmación, contenida en el documento del proyecto, según la cual la deserción escolar es mayor a partir del 3° de primaria, distinguiendo deserción de reprobación, pues parte de ésta puede deberse a problemas de la vista, del oído o a otro tipo de discapacidades, problemas que no se resuelven con becas en efectivo, sino con atención médica y acceso a lentes y auxiliares auditivos. Por otra parte, los niños pueden dejar de ir a la escuela porque ya acabaron todos los grados que la escuela ofrece (y las incompletas pueden terminar en el tercer o cuarto

grado); 2) no se explica por qué no se otorga la beca en los meses de vacaciones. Se ignora, con ello, uno de los rasgos básicos de la pobreza rural: *el carácter estacional del hambre* que se agudiza (en la mayor parte del país) de julio a octubre; 3) la defensa de que la beca de las niñas a partir de secundaria sea más alta porque suelen asistir en menores proporciones que los hombres a las escuelas a partir de los 13 años, se contradice con otro argumento, del mismo documento, que asocia el monto de la beca al costo de oportunidad de la asistencia escolar que es, en general, más alto para los niños; 4) la forma de pago bimestral puede dar lugar a pautas indeseables de uso de los recursos porque en hogares cercanos al límite de la subsistencia es casi imposible contener los gastos cuando se dispone de recursos, puesto que siempre hay deudas, atrasos, hambre acumulada. Agustín Escobar señaló al respecto:

Las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día de pago del *Progesa*. Si las mujeres hacen esto, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre ocho logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios”.

Después de operar durante trece años, el *Programa Progesa-Oportunidades* (PPO) está en *crisis de credibilidad*. Ha transcurrido un periodo suficientemente largo para que se pueda observar si su objetivo principal, *romper la transmisión intergeneracional de la pobreza* se está cumpliendo. Los niños y jóvenes de ambos sexos de las primeras cohortes (sólo rurales), habiendo sido becados desde tercer año de primaria, han terminado la secundaria y, algunos, la preparatoria y (una parte importante de ellos y ellas) están trabajando o buscando trabajo. Por ello, en la ronda de evaluación 2008 del PPO se buscó evaluar la inserción laboral y los ingresos de estos ‘egresados’⁶. En la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social, Rodríguez y Freije señalan que:

Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de *Oportunidades* se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general.

6 Lamentablemente, se hizo rompiendo el modelo de evaluación instituido por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), según la cual es el Coneval el que lleva a cabo, directamente o contratando a terceros, la evaluación, lo que debería garantizar la neutralidad de la misma. Pero en 2008, el financiamiento “provino fundamentalmente del mismo programa”. El modelo instituido por la LGDS busca garantizar la libertad total de los evaluadores, lo que se garantizaría si es un organismo relativamente autónomo (como el Coneval) el que paga (el cliente), pero no si el cliente es el mismo organismo evaluado.

Encuentran que, entre los varones, sí hay un efecto positivo del PPO pero éste es negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula (p.20).

Estos hallazgos han sido matizados de diversas maneras. Por una parte, en la evaluación citada se aclara que “la muestra utilizada corresponde sólo a jóvenes que han permanecido en las localidades beneficiarias y que alrededor del 64% de los jóvenes que deberían haber sido encuestados han migrado desde 2003”. Según la evaluación cualitativa dirigida por Mercedes González de la Rocha se sostiene que es mayor la tendencia de los más educados a migrar y niega que los migrantes graduados del PPO tendrán en Estados Unidos, mejor destino que sus predecesores, salvo (quizás) a mediano plazo. Todo ello sin incluir la crisis en ese país. Argumenta acertadamente así:

Es importante señalar que estos son nuevos migrantes (con un perfil distinto a los que los han precedido). Por lo tanto, las redes existentes [que son las que les permiten emigrar] no responden a las características de los nuevos flujos. Muchos migrantes oaxaqueños relativamente exitosos laboran con sus parientes en negocios informales o familiares en la Ciudad de México o en EE.UU. Aunque sus habilidades escolares son bienvenidas, no son los empleos que les pueden brindar los beneficios que corresponden a su escolaridad⁷.

El PPO es el pionero reconocido (aunque no fue el pionero real) de lo que ahora se llaman Programas de Transferencias Condicionadas de Efectivo (PTCE) sobre los cuales se empieza a acumular una amplia bibliografía. Se entiende por PTCE (Ibarrarán y Villa, 2010), aquellos que otorgan transferencias monetarias, generalmente a hogares en pobreza extrema, con la condición de que estos lleven a cabo inversiones pre-especificadas en el capital humano de sus hijos”, aunque en realidad las condicionalidades pueden referirse a conductas de todo tipo que deban cumplir los beneficiarios. Dicen, citando a Fizbein y Schady (2009), que una vez que los PTCE cumplen con aumentar la asistencia a la escuela y a los servicios de salud, *se requieren dos condiciones adicionales para romper la transmisión intergeneracional de pobreza extrema*: 1) que estas mayores asistencias se traduzcan, efecti-

7 González de la Rocha, al incluir el nivel universitario, desborda los posibles efectos del PPO que no otorga becas en ese nivel. Por otro lado, me parece que las redes de reclutamiento de migrantes sólo funcionan para actividades informales pero no para trabajadores formales. Por otra parte, las habilidades adquiridas de lectura y escritura en español (muy deficientes, como señala la autora) tendrán, además, muy bajo valor ya que sus portadores no dominan el inglés.

vamente, en mejor aprendizaje y mejor salud; y 2) que los individuos más sanos y mejor educados se inserten exitosamente en los mercados de trabajo y obtengan más altos rendimientos en consonancia con su mayor capital humano. Pero Fizbein y Schady señalan que los resultados obtenidos por el PPO son mixtos, es decir, en unos casos sí se cumple y en otros no la primera condición. Ibarrarán y Villa añaden que si no se cumple la primera condición es muy poco probable que se cumpla la segunda.

En la evaluación cualitativa citada del PPO González de la Rocha señala:

Al panorama desalentador de los mercados laborales se suman las graves deficiencias en todas las microrregiones estudiadas respecto a la provisión de los servicios [...] las etnografías muestran un *panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad*: infraestructura insuficiente y en mal estado, carencias de personal, inasistencia de médicos y maestros, materiales limitados tanto en los planteles educativos como en las clínicas y centros de salud. Hay numerosas localidades [...] que no cuentan ni con escuelas ni con centros de atención a la salud [...] Pero incluso en localidades que cuentan con el privilegio de tener escuelas o centros de atención a la salud, *la cobertura de los servicios no garantiza que las necesidades de educación y de cuidados médicos estén siendo atendidas* (González de la Rocha, 2008).

La teoría ingenua del capital humano lleva a una interpretación errónea de la evidencia empírica entre los economistas ortodoxos. De la evidencia horizontal o de sección cruzada (en un mismo año la situación de diferentes personas) que muestra que a mayor nivel educativo los ocupados obtienen mayor ingreso, deducen que aumentar la educación de un niño o niña llevará a que cuando se incorpore al mercado de trabajo obtenga ingresos más altos. De ahí el diseño del PPO y los PTCE en general, que apuestan a educar más a las nuevas generaciones para que no sean pobres en el futuro. Omiten mirar el panorama macrosocial en el cual se observa que en México, entre 1981 y 2000, el logro educativo de las personas creció en 24,9% mientras un indicador alternativo al PIB per cápita (el consumo total, privado más público) creció sólo en 1,9%. Al tomar en cuenta la desigualdad tanto en educación como en el consumo, construyendo el concepto de logro igualitario equivalente, el contraste entre ambos se hace más evidente: *el consumo total igualitario equivalente disminuyó en 7,4% entre 1981 y 2000, mientras la educación igualitaria equivalente aumentaba en 15%*. En este error incurren Ibarrarán y Villa al deducir de un análisis de sección cruzada que “era razonable esperar que el programa tuviese impacto positivo en términos de ingresos de los egresados”. Estos au-

tores proceden a revisar la ronda 2008 de evaluaciones del PPO y la sintetizan de la siguiente manera (abrevio adicionalmente):

Behrman *et al.* informan de los impactos de largo plazo [...] Encuentran efectos positivos en las pruebas de problemas de conducta y emocionales [...] Pero no encontraron ningún otro efecto positivo en diversos indicadores de capital humano como aprendizaje, logro educativo o nutrición. Parker y Behrman, en términos de logros educativos, encontraron sólo un impacto significativo (del 5%) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas del 5,4%. En general los logros educativos son descritos por los autores como desalentadores. Mancera *et al.* analizaron resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades. Los resultados muestran que los beneficiarios del PPO tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo de escuelas, y que este resultado se obtiene tanto entre indígenas como no indígenas, y que las niñas obtienen mayores logros que los niños. Más de 30% de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55% de los beneficiarios egresados de la tele-secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura. Los resultados de esta evaluación constituyen una situación sombría que enfatiza la necesidad de intervenciones públicas complementarias.

Ibarrarán y Villa señalan que la preocupación existente sobre el hecho que los beneficiarios del PPO no están obteniendo empleos productivos y de buena calidad no debe sorprender, puesto que la creación de empleos en el sector formal de la economía fue nula en México entre 2000 y 2006. "Resulta claro, concluyen, que la impresionante acumulación de años de escolaridad no está acompañada con mejorías en el mercado de trabajo. En conclusión, no se cumple ninguna de las dos condiciones planteadas por Fizbein y Shady.

Lo presentado es *La crónica del fracaso anunciado del PPO* en palabras de profesionales que se identifican con la ideología del propio PPO y de la reforma social neoliberal en su conjunto.

Para estudiar el PPO a fondo es necesario leer con cuidado los escritos de Santiago Levy, presentado como "el principal arquitecto" del Programa *Progresá-Oportunidades* (PPO) en la contraportada de su libro más reciente⁸ sobre este programa. Levy empieza diciendo:

En 1997 México lanzó un nuevo programa de reducción de la pobreza basado en incentivos para mejorar el capital humano de aquellos que vivían en la pobreza extrema. PPO fue una iniciativa novedosa,

8 Levy (2006). Antes publicó en 2005, en coautoría con Evelyne Rodríguez, *Sin Herencia de Pobreza* (México: Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta).

en tanto que: a) buscó reemplazar las transferencias de ingresos en la forma de subsidios alimentarios generalizados o focalizados por transferencias de ingresos en efectivo [...] dándole completa libertad a los beneficiarios en sus decisiones de gasto; b) condicionó la recepción de las transferencias de efectivo a patrones específicos de conducta por parte de los hogares beneficiarios; c) para explotar sus complementariedades juntó beneficios de nutrición, salud y educación; d) adoptó un enfoque de ciclo de vida para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social (*welfare*); e) incluyó la evaluación de la operación y el impacto del PPO como parte de su diseño; f) aplicó lineamientos muy estrictos para la selección de beneficiarios; g) entregó los beneficios directamente a los beneficiarios, sin intermediarios (pp. 1-2).

En estos siete puntos Levy sintetiza los rasgos centrales del PPO pero omite algunos de ellos, como la entrega del dinero a las madres de familia. El punto d) no se cumplió porque no había nada en el diseño del PPO que lo hiciera efectivo. En los hechos son muy pocos los hogares que salen del PPO. Por tanto, sí se fomenta una dependencia de largo plazo respecto a la asistencia social pública. Si bien Levy señala aquí que el PPO busca aumentar el *capital humano de los pobres* y en otras partes añadirá que, con ello, se busca interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza, no adopta la *teoría ingenua (o unilateral) del capital humano* que cree que el aumento de éste entre los hijos e hijas de los pobres extremos es *condición suficiente* para que no sean pobres cuando sean adultos. Santiago Levy sabe que se requiere también crecimiento y desarrollo. Así señala que:

Primero. El PPO no es la estrategia de México para la reducción de la pobreza. El programa era parte de un amplio rediseño de la política de pobreza y fue lanzado conjuntamente con otras medidas para conformar una estrategia integrada de combate a la pobreza [que] *consiste de tres componentes*: programas para mejorar el capital humano de los pobres; aumentar sus oportunidades de percepción de ingresos a través de empleo temporal, crédito y programas de desarrollo rural y similares; y mejorar la infraestructura física en las regiones pobres a través de vivienda, construcción de caminos, electrificación y proyectos de manejo de agua, entre otros. El PPO se dirige al primer componente de la estrategia, particularmente a subsidiar la demanda de servicios de salud y educación. Segundo, *PPO no incrementará directamente el crecimiento ni erradicará la pobreza por sí mismo*. Para erradicar la pobreza, el PPO deberá reforzarse por el éxito de los otros componentes de la estrategia de pobreza (pp. 19-20).

Aunque la estrategia existió más en la mente de Levy que en la realidad, muestra que este autor sabía que esos jóvenes mejor educados necesitarían encontrar empleos bien remunerados para superar la po-

breza. *Lo que no parecía saber* es que la educación (centro del enfoque del PPO) *no es un bien absoluto sino relativo, un bien posicional*. No leyó a Hirsch (1976) o no lo asimiló:

La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende en medida creciente no sólo de su propio consumo sino también del consumo de los demás. Para un hombre hambriento, la satisfacción derivada de una comida no se ve afectada por lo que coman los demás, es un bien privado puro. En el otro extremo, la calidad del aire que el ciudadano moderno respira depende casi por completo de la contribución de sus conciudadanos a contrarrestar la contaminación. El aire puro es un producto social. En términos técnicos está cerca de ser un bien público puro. Estos casos extremos, sin embargo, son relativamente pocos. Recientemente economistas especializados en estos temas han reconocido que la mayor parte del consumo no es ni puramente privado ni puramente público. Lo que generalmente se llama consumo privado se ve afectado en su esencia –esto es en la satisfacción o utilidad que genera– por el consumo de los mismos bienes y servicios por otras personas; y en ese sentido específico puede decirse que contiene un elemento social. Así, la utilidad del gasto en un nivel dado de educación como medio de acceso a los empleos más buscados declinará a medida que más personas logran ese nivel de educación. El valor para mí de mi educación depende no sólo de cuánta tengo sino también de cuánta tiene el hombre que está delante de mí en la cola del empleo. La satisfacción derivada de un automóvil o de una casa de campo depende de las condiciones en que puedan ser usados, que estarán fuertemente influidas por cuántas otras personas los usan. La congestión es más visible en sus manifestaciones físicas, en los embotellamientos de tráfico. Donde el medio social tiene una capacidad restringida para extender el uso sin deteriorar la calidad, impone límites sociales al consumo. De manera más específica, se impone un límite a satisfacciones que dependen no del producto o servicio de manera aislada sino de las condiciones de uso circundantes”. (p.3). “Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño”.

Las evaluaciones del impacto educacional del PPO se han realizado en términos del incremento absoluto del nivel educativo de los beneficiarios comparándolo, en el mejor de los casos, con el nivel educativo de los pobres extremos no beneficiarios (es decir, concibiendo la educación como un bien económico no como bien posicional), pero la lectura de Hirsch nos llevaría a pensar que la comparación hay que hacerla con los que van estar en la cola de los empleos que permiten superar la pobreza, cuyo nivel educativo también ha estado aumentando.

3. EL MODELO SOCIAL ALTERNATIVO ESBOZADO EN EL DF. ENFOQUE DE DERECHOS Y UNIVERSALISMO

Aunque de manera semiconsciente, incompleta y titubeante, se ha estado esbozando en el Gobierno del DF un modelo de política social que (en parte) se puede caracterizar por los principios que fueron incorporados explícitamente en La Ley de Desarrollo Social del DF (LDS) y por la definición del objeto de la Ley (Art. 1), que consiste, entre otras cosas, en:

I. *Cumplir*, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, *con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales*; II. *Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal* en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; III. *Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas*, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales; IV. *Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social [...]*; IX. *Contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales [...]*; XIII. *Coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad [...]*.

Los tres principios centrales, que expresan de otra manera lo ya contenido en lo que precede, son *la universalidad*, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un *enfoque de derechos* y *la lucha contra la desigualdad*. Las ideas centrales en torno a los dos primeros principios son: a) la política social se dirige a todos y no sólo a los pobres extremos como en el modelo neoliberal: “La política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad [...]” (Principio Universalidad, LDS, Art. 4-I); b) el mismo Principio añade: “[...] y tiene por propósito *el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales*, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes”. El enfoque de derechos queda reforzado en el *Principio IX, Exigibilidad* que establece (con mucha ambigüedad) que los derechos “serán progresivamente exigibles” pero lo condiciona a la “disposición presupuestal con que se cuenta”. *Con ello se pone en evidencia que hizo falta añadir un principio más: el de la no subordinación de la responsabilidad social del estado a la política fiscal, sino que ésta debe perseguir la recaudación necesaria que las metas de la política social requiera*. Así se entendió al formular algunos de los derechos específicos, como el de la pensión alimentaria. En efecto, al establecer este derecho, se estipuló que:

Artículo 2.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal *deberá incluir* en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, *la asignación que garantice, efectivamente, el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.* Artículo 3.- *La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá aprobar, en el Decreto de Presupuesto anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho a la pensión alimentaria.*

Nótese el agudo contraste. Mientras el Principio de Exigibilidad queda condicionado (subordinado) a la “disposición presupuestal con que se cuente”, la “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal” impone la obligación absoluta de cumplir con el Derecho para todos los adultos mayores de esa edad, de manera que la disposición presupuestal se convierte en una variable de política y deja de ser una constante dada por fuerzas (casi) naturales o divinas.

Los cuatro siguientes principios (*Igualdad, Equidad de Género, Equidad Social y Justicia Distributiva*) marcan la postura de la política social respecto a la equidad y la desigualdad. La igualdad se identifica como el “objetivo principal del desarrollo social” en fuerte contraposición con las políticas neoliberales que (al menos en los hechos, no necesariamente en la retórica) no tocan la desigualdad y sólo buscan paliar la pobreza extrema. Por ello es muy importante la fracción IV del Art.1 al enmarcar la política de lucha contra la pobreza en la política contra la desigualdad.

La idea de igualdad no se queda, en la LDS, en abstracto sino que se operacionaliza como “mejora continua en la distribución de la riqueza, el ingreso y la propiedad” y como “abatimiento de las grandes diferencias entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales”. Sin embargo, es éste probablemente el Principio que menos se ha aplicado y respecto del cual las facultades e instrumentos de política de los que puede disponer legalmente el Gobierno del Distrito Federal (GDF) resultan totalmente insuficientes. Los instrumentos con los que sí se cuenta, como algunos impuestos y tarifas no se han hecho suficientemente progresivos como para tener un efecto significativo en la desigualdad.

Hagamos un paréntesis para introducir el concepto de *igualdad de oportunidades*. En la ideología neoliberal ésta es la única igualdad buscada, nunca la de resultados, mientras que como se aprecia, la LDS apunta a la igualdad de resultados o, por lo menos, a disminuir la desigualdad de resultados. Gerald A. Cohen en *Why Not Socialism?* (2009) distingue tres tipos de igualdad de oportunidades: a) la *igualdad burguesa* que *elimina restricciones de estatus socialmente construidas*, formales e informales, eliminando restricciones impuestas por el derecho y por las percepcio-

nes sociales fanáticas y prejuiciosas. Sobre todo, busca eliminar la discriminación formal e informal; b) La *igualdad de oportunidades liberal de izquierda* va más allá: contra los efectos constrictivos de las circunstancias sociales, de nacimiento y crianza que constriñen no al asignar un status inferior a sus víctimas, pero de todas maneras llevándolos a trabajar y vivir bajo desventajas sustanciales. Si la igualdad de oportunidades liberal de izquierda se lograra plenamente, los destinos de las personas dependerían de sus talentos natos y de sus decisiones pero ya no de sus antecedentes sociales. Las políticas que se implementan para buscar tal igualdad incluyen programas educativos que buscan que los niños de ambientes familiares carenciados empiecen al mismo nivel que los demás (*head-start education*: educación sin desventajas iniciales; como el nombre de un programa federal anunciaba: *arranque parejo en la vida*). Según Cohen, este tipo de igualdad de oportunidades *corrige las desventajas sociales* pero no las desventajas de nacimiento; c) La *igualdad socialista de oportunidades* trata las diferencias de nacimiento como una fuente adicional de injusticia, pues al igual que las diferencias de antecedentes sociales, las de talentos no son resultado de la libre elección. Por tanto, esta forma de igualdad de oportunidades busca corregir todas las desventajas no elegidas por las cuales las personas no se pueden considerar responsables. Cohen dice que *cuando prevalece la igualdad socialista de oportunidades las diferencias de resultados reflejan sólo diferencias de gustos y elección*, no diferencias en capacidades y poderes naturales y sociales. En toda la tipología no se ve dónde se corrigen las diferencias de propiedad heredadas o las ventajas derivadas de la riqueza familiar. Si vía la igualdad liberal de izquierda logramos que Pedro, un joven de familia muy pobre se gradúe de médico en condiciones semejantes de conocimientos y habilidades a la de los provenientes de la clase media y alta, *no es verdad* que logremos que las diferencias de resultados reflejen sólo las diferencias de gustos y elección: mientras algunos compañeros graduados abrirán, con el apoyo familiar, consultorios en la zona exclusiva de la ciudad, Pedro tendrá que conformarse, en el mejor de los casos, con trabajar como médico asalariado en los servicios públicos de salud. La presentación de Cohen hace suponer que las oportunidades existentes en este mundo son sólo como trabajador asalariado. A pesar de este defecto, la tipología podrá ayudarnos a explorar el sentido profundo del concepto de igualdad.

Analicemos los siguientes tres principios con base en la tipología de Cohen. El de *Equidad de Género* consiste en “La plena *igualdad de derechos y oportunidades* entre mujeres y hombres, la eliminación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación basada en los roles de género”. El enunciado busca eliminar una restricción de *estatus*, es decir toda discriminación hacia las mujeres por ser mujeres.

Corresponde a una *igualdad burguesa de oportunidades* en el esquema de Cohen. El principio de *Equidad Social* es más general que el anterior que está contenido en éste: "Superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación *basada en roles [sic]* de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra". También pertenece claramente a la categoría de *igualdad burguesa de oportunidades*. Por último, el Principio de Justicia Distributiva señala: "Obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, *priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social*". Este principio, como el de Igualdad, establece una regla distributiva, en este caso del gasto público que debe dirigirse prioritariamente a los que se encuentran en situaciones desventajosas. En ambos casos se busca actuar directamente en los resultados más que en las oportunidades (éstas se habrían emparejado, pero sólo en el sentido de igualdad de oportunidades burguesa en los dos principios de equidad). La idea de prioridad a los más necesitados no se deslinda, sin embargo, de la focalización que la propia Ley más adelante aborda, dándole preferencia a la focalización territorial.

Si a nivel del Gobierno Federal el Programa *Oportunidades* simboliza el paradigma de su nueva política social, a nivel del GDF ocupa similar lugar la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. En el DF a partir de la puesta en marcha del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (2001), se ha venido configurando (aunque con importantes excepciones) un modelo de transferencias monetarias (o cuasi monetarias) de carácter universal e incondicional (TMUI) que se ha extendido (aunque de manera no plena) a otros programas: a) el de personas con discapacidad (que es incondicional pero está focalizado territorialmente); b) *Prepa Sí* (que está focalizado a las preparatorias públicas, tiene condicionalidades y diferencia monto de las becas según calificaciones) y que contrasta con c) las becas del IEMS (Instituto de Educación Media Superior del GDF) para sus estudiantes que son incondicionales e iguales para todos; d) el seguro de desempleo, que es una transferencia monetaria, condicionada a la búsqueda activa de empleo, temporal (6 meses) y que sólo protege a quienes han perdido un empleo formal, e) niños talento que es una transferencia monetaria y acceso a cursos extra-curriculares para niños y niñas con promedio de 9 o más de calificaciones; y f) útiles escolares, que en vez de transferencias monetarias otorga transferencias cuasi-monetarias (vales para útiles) y está focalizado a la escuela pública.

Mientras en el Gobierno Federal (GF) se eliminaron todos los subsidios generalizados a bienes y servicios básicos y se sustituyeron por el POP, el GDF ha mantenido el subsidio al Metro, a los autobu-

ses de RTP y al consumo doméstico de agua, para nombrar sólo los subsidios más fuertes al consumo de básicos. Habría que considerar también las transferencias de bienes en el DF como los uniformes escolares. No obstante que todas las transferencias y subsidios tienen un impacto directo sobre el ingreso de familias y personas, no se han diseñado e instrumentado como parte de una política explícita de apoyo al ingreso de las personas y las familias, sino como programas y medidas relativamente aisladas unas de otras.

David Martínez (2011) sostiene que el paradigma de política social (que se refiere a los tipos ideales y que se diferencia del concepto de régimen de bienestar que se refiere a lo que opera en la realidad) del DF tiene tres características centrales: 1) se funda en el enfoque de derechos, particularmente en el de derechos humanos; 2) se asienta en corrientes teóricas relacionadas con la socialdemocracia, la ciudadanía y el universalismo; 3) posee un alto grado de institucionalización, compleja y creativa. Martínez explica que la primera característica está asociada a la idea de dignidad humana y "pone énfasis en las libertades democráticas –lo que ha dado pie para impulsar reformas inéditas en el campo de los derechos sexuales– y en la igualdad básica entre todas las personas" (p. 78). Continúa señalando: "Se concibe un Estado laico, garante del goce de derechos, lo que significa que tiene la obligación de promoverlos, protegerlos, garantizarlos, respetarlos, enfrentar su exigibilidad y en su caso reparar el daño" (*Ibid.*). En cuanto a la segunda característica, Martínez señala, siguiendo a Barba, que el paradigma "declarado por el DF tendría las siguientes características" (cito sólo algunas): estado garantista en el cual las personas son ciudadanos, sujetos de derechos al margen de su situación en el mercado, y no sólo individuos; el propósito de la política social es el ejercicio de los derechos sociales y la restitución del tejido social; se busca desfamiliarizar (propósito que entiende como quitarle cargas a la familia, lo cual yo interpreto –ver infra– de otra manera); se le otorga al mercado un papel marginal; criterio universalista de acceso a prestaciones; solidaridad social y generosidad como valores centrales; una concepción de la pobreza como un asunto estructural, ligada a la dinámica del trabajo y a la desigualdad; la participación como un atributo ciudadano (p.79). Respecto a la tercera característica, se refiere sobre todo a la brecha de implementación entre el paradigma y el régimen.

Pablo Yanes⁹ pone el énfasis en los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales, la construcción de ciudadanía, y la vinculación de la política social con la económica.

9 "La orientación universalista de la política social del Gobierno del Distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas" (Inédito, 2011).

4. COMPARACIÓN ENTRE LOS PARADIGMAS SOCIALES DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL DEL DF

En el Cuadro 1 presento una comparación entre el *paradigma (no el régimen) de política social o de bienestar social* del Gobierno Federal y el del GDF, Aunque coincide en algunos aspectos con Martínez y con Yanes, incluye aspectos no incluidos por estos autores e interpreta el concepto de desfamiliarización de manera distinta que Martínez. En los ocho rubros, los paradigmas dominantes en el Gobierno Federal y en el del DF son opuestos, pero con muchas tensiones e insuficiencias de definición en el caso del GDF. Mientras (rubro 1) para el GF el Estado, siguiendo lo postulado en la ideología neoliberal (IN: Hayek, Friedman) y en la doctrina social cristiana, tiene un rol subsidiario y sólo debe intervenir cuando fallan el mercado y la familia, en el del GDF el Estado es, en principio, un Estado socialmente responsable: es el *sujeto obligado de los derechos sociales*. En contraste (rubro 2) con el GF que busca la *igualdad de oportunidades burguesa* (en el sentido de G.A. Cohen), para el GDF el objetivo buscado es, con tensiones, la *igualdad de resultados*.

Cuadro 1
Comparación entre los paradigmas de política social del Gobierno Federal y del Gobierno del DF

Rubro	Gobierno Federal	Gobierno de DF
1. Tipo de Estado	Subsidiario	Socialmente responsable
2. Igualdad valiosa/buscada	De oportunidades	<u>De resultados</u>
3. Libertad valiosa/buscada	De elección económica sin libertad sexual, conyugal y reproductiva	Libertad vital, incluyendo la sexual, conyugal y reproductiva
4. Derechos centrales	Propiedad y comercio	Derechos sociales y cívicos
5. Visión del ser humano	<i>Homo economicus; le bourgeois;</i> pobres con necesidades elementales	<u>Motivado por la autoestima/ estima; le citoyen; pobres con necesidades limitadas</u>
6. Población Objetivo	Pobres extremos	<u>Grupos vulnerables</u>
7. Logros buscados de la política social	<i>Mercantilizar, familiarizar</i> (fortalecer la autoridad familiar) y <i>empoderar</i> a madres de familia	<u>Desmercantiliza y desfamiliariza</u> (fortalece la autonomía individual)
8. Tipo de programas y transferencias monetarias	TM/P FCFI; focalizadas a hogares en pobreza extrema, condicionadas, a la autoridad Familiar, insuficientes	TM/P UNCLII; universalistas o focalizadas territorialmente; incondicionales, al individuo, <u>insuficientes</u>

Fuente: elaboración propia.

Nota: los términos subrayados indican tensión o insuficiente definición en el paradigma.

Estas tensiones se expresan, por ejemplo, en la negativa de tal igualdad, implícita en el Programa (y la Ley que lo convierte en Derecho) de Aten-

ción Médica y Medicamentos Gratuitos que ofrece un paquete de servicios de salud insuficiente (no incluye el tercer nivel de atención médica, y la Ley que lo convierte en Derecho no dice que tal oferta sea temporal y que se corregirá en el mediano o largo plazo)¹⁰ para quienes no son derechohabientes de la seguridad social, manteniendo e institucionalizando, por tanto, un dualismo que niega la igualdad de resultados. En tanto que (rubro 3) la libertad valiosa para el GF es sólo la de elección económica, mientras en el campo sexual todos y todas tienen que ser heterosexuales, todo embarazo debe conducir, obligatoriamente, a un nacimiento, y no basta la voluntad de uno de los cónyuges para disolver un matrimonio, en el GDF la libertad ha sido ampliada a los campos sexual, reproductivo y matrimonial. Contrastando (rubro 4) con la visión "liberal de derecha" del GF en la cual el derecho central es el de propiedad y comercio, en el GDF los derechos centrales son los sociales y las libertades cívicas. Para el paradigma del GF la población objetivo (rubro 6) de la política social debiera ser sólo la población en pobreza extrema, ya que sólo ella está impedida de *jugar el juego del mercado*. En cambio, en el GDF hay una gran tensión entre postular una población objetivo universal (toda la población) que sería la posición plenamente coherente con el resto de los rubros del paradigma, sobre todo con los derechos sociales, en los hechos (que no han sido explicitados como temporales) *la población objetivo está constituida por los grupos vulnerables* (tercera edad, discapacitados, madres solteras, desempleados, no derechohabientes), que tienen en común con los pobres extremos el que son *merecedores*. El universalismo queda, entonces, como un principio

10 Se reproducen a continuación los primeros tres artículos de la Ley que establece tal Derecho: Art. 1) Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal; Art. 2) El Gobierno del Distrito Federal [...] deberá garantizar el acceso gratuito a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia de conformidad con sus atribuciones; Art. 3) Para hacer efectivo el acceso gratuito al derecho consignado en la presente Ley, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá garantizar en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos los recursos suficientes, los cuales no deberán ser menores a los aprobados a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior más el incremento del índice inflacionario (el Art. 4 repite lo mismo que el 3 pero referido a la Asamblea Legislativa). Es necesario distinguir dos diferencias con la Ley de la Pensión Alimentaria. Mientras ésta precisa el objeto del derecho (al menos medio salario mínimo), la Ley del derecho a los servicios de salud se refiere a un ente dado cuya ampliación cuantitativa o cualitativa no es objeto de la Ley: *los servicios médicos disponibles y los medicamentos que proporciona*, de manera que se trata de un derecho sobre el acceso gratuito a unos servicios y unos medicamentos dados o disponibles.

que sólo se aplica al interior de dichos grupos vulnerables: todos los adultos mayores, todos los no derechohabientes de la seguridad social. Por lo que se refiere a los logros buscados por la política social (rubro 7), el paradigma del GF busca *mercantilizar*, ampliar los mercados y crearlos cuando no existen, ya que en la ideología neoliberal todos los problemas se originan en la inexistencia o el carácter incompleto de los mercados, de tal manera que las transferencias monetarias condicionadas y focalizadas implican la creación de, al menos, tres mercados; lo que en términos coloquiales puede expresarse: yo GF te pago, pobre extremo, para que asistas a la escuela, a la clínica y a las charlas de salud. Tú cumples y yo pago. Además, desarrollo significa (en la ideología neoliberal) ampliación de mercados y las transferencias monetarias amplían la demanda mercantil. También la política social del GF busca empoderar a las mujeres y, por ello, les otorga a éstas las transferencias monetarias del *Oportunidades* y también fortalecer su autoridad en la familia (y por ello no otorga las transferencias a los hijos jóvenes). En cambio, la postura del GDF es ambigua respecto a los logros de *desmercantilizar* (que es consustancial al enfoque de derechos), pero que no está en el discurso explícito del GDF (ni en las leyes ni en los programas) y de *desfamiliarizar* (interpretado como *promover la autonomía de los individuos y no como quitarle cargas a la familia*), lo que se logra, en las transferencias monetarias, por ejemplo, entregando éstas a los individuos y no al jefe o jefa de familia como en efecto ocurre en la Pensión Alimentaria, en Discapacitados y en Prepa Sí. Las transferencias monetarias, que absorben cada vez una mayor proporción del gasto social del GDF, son *mercantilizadoras* desde el punto de vista que amplían la demanda de bienes y servicios en el mercado, aunque las transferencias a adultos mayores y a discapacitados, que son incondicionales, *suponen el otorgamiento de montos monetarios a las personas por el puro hecho de ser lo que son, sin constituir un pago por una contraprestación (por una conducta determinada)* y, por tanto, en ese tramo de la circulación monetaria, no mercantilizan la relación entre el GDF y los beneficiarios, como sí lo hace el GF (es decir, no convierte la transferencia en pago a cambio de una conducta específica). Por último, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el tipo de programas y transferencias (rubro 8) contrastan agudamente en ambos tipos de gobierno. En contra de lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social el reglamento de la misma establece que todos los programas del GF deben ser focalizados a la pobreza extrema. Tanto programas como transferencias deben ser, además, condicionados al cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de ciertas pautas de conducta, están dirigidas a la autoridad familiar, consolidando así el despotismo familiar y son insuficientes (muy magras). En el GDF, en contraste, los programas son uni-

versalistas (aunque como se dijo antes al interior del grupo vulnerable previamente seleccionado), la mayor parte de ellas son incondicionales (aunque las becas de *Prepa Sí* no los son), casi todas se entregan a los individuos (adultos mayores, discapacitados, estudiantes) estimulando la autonomía individual. Sin embargo, aunque son menos magras que las transferencias y programas del GF, siguen siendo muy insuficientes.

Con dos evidencias empíricas que se muestran en las gráficas 6 y 7 podemos concluir el contraste entre los modelos sociales Federal y del DF. La primera (Gráfica 6) muestra lo previsible: los enormes errores de la focalización en el programa *Oportunidades*. Al observar el eje pobres de capacidades, que muestra los 5,39 millones de hogares en esta condición, que constituyen, según la Sedeso federal, la población objetivo del *Oportunidades*, se aprecia que el programa cubre sólo al 38% de ellos (2,05 millones), mientras el 62% queda sin cobertura (3,34 millones). Este 62% expresa el error de exclusión. Cuando se examina el eje de hogares cubiertos se aprecia que el total son 4,21 millones, de los cuales 2,16 millones no son pobres de capacidades, por lo cual el error de inclusión es del 51%. Otra vez, se trata de la crónica anunciada de errores de inclusión y exclusión, pues la bibliografía muestra que ello es siempre así; que no hay manera de lograr una focalización perfecta¹¹. La Gráfica 7 muestra, por su parte, el impacto que, en la reducción de la pobreza y la indigencia de ingresos (calculadas con el componente de ingresos del MMIP), tienen, a nivel nacional, las transferencias monetarias del GF y en el DF las transferencias monetarias del GDF. Aunque las transferencias monetarias del GDF no fueron diseñadas para reducir la pobreza, paradójicamente lo hacen en una mayor medida que las del GF que sí fueron diseñadas con ese fin. La Gráfica 7 muestra que en el DF la pobreza y la indigencia después de transferencias son casi 3% y más de 9% más bajas que antes de transferencias, mientras a nivel nacional las transferencias federales sólo logran bajarlas en 1% y poco menos del 7%. Esta evidencia también viene a poner en duda la eficacia de las transferencias focalizadas.

5. PROPUESTA DE REFORMA DE LA REFORMA: PARA TRANSFORMAR EL ESTADO MEXICANO EN UN ESTADO DE BIENESTAR AMPLIO

1. Punto de partida. Se debe definir como objetivo central del proyecto de nación, alcanzar –en armonía con el medio ambiente y los demás pueblos del planeta y en un entorno político de profundización de la vida democrática– la *riqueza humana o florecimiento humano*, que consiste en el *desarrollo y satisfacción de las necesidades humanas y el desarrollo y aplicación de las capacidades humanas*. Es no sólo bienestar

¹¹ Véase, por ejemplo, Cornia y Stewart (2003).

humano lo que se busca sino desarrollo, florecimiento, enriquecimiento del ser humano. *No sólo la vida buena, sino también la vida plena de todos y todas.* El despliegue pleno de las potencialidades de cada persona. La riqueza humana en toda la extensión de la expresión y no en su sentido mercantil. *No la persona que tiene mucho sino la que es mucho.* La persona rica (humanamente rica), para Marx, al que sigo al respecto apoyándome en las lecturas (y desarrollos) de su pensamiento realizado por György Márkus y Agnes Heller, es la persona que necesita mucho, que ha desarrollado ampliamente sus necesidades y que también ha desarrollado ampliamente sus capacidades, apropiándose de manera amplia de la herencia humana. A partir de estas ideas, he desarrollado el concepto opuesto de pobreza humana y he distinguido las situaciones del ser (bajo desarrollo de necesidades y capacidades) de las del estar (insatisfacción de las necesidades e inaplicación de las capacidades ya desarrolladas)¹². Debe promoverse aquello que propicie el cumplimiento de este objetivo y debe rechazarse lo que lo frene u obstaculice.

2. Los cambios propuestos son radicales y debe actuarse con determinación pero, también, con prudencia y con respaldo democrático, consultando, en los casos importantes, a la población mediante plebiscitos.

3. Condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el objetivo es la articulación virtuosa de las políticas sociales, culturales y económicas, que deben concurrir sinérgicamente. Es preciso que las políticas social y cultural dejen de estar subordinadas a la política económica. Para ello es necesario superar la separación tajante (hoy vigente) entre la política social y la cultural, por una parte, y la económica por la otra, para lo cual debemos abandonar la noción de que las fuerzas del mercado autorreguladas conducen al óptimo social. Lo deseable es avanzar hacia una *regulación democrática de los mercados* y hacia la *desmercantilización de los bienes y servicios centrales para la vida buena y plena*. Desmercantilizar es quitarle el carácter de mercancía a un bien, servicio, a la fuerza de trabajo, a la tierra y la naturaleza en general. En términos marxistas es transformar la mercancía (unidad de valor de uso y valor que se expresa en el valor de cambio) en valores de uso. Es necesario también des-enajenar la vida cotidiana, el trabajo y la política.

4. El sistema capitalista inevitablemente genera pobreza, económica y humana, lo opuesto al objetivo perseguido. La pobreza económica se explica, sobre todo, por la desigualdad inherente al capitalismo; la pobreza humana se explica por la pobreza económica y por la

enajenación, tanto en el trabajo como en el consumo. La pobreza humana, como opuesto de la riqueza humana, significa bajo desarrollo de las capacidades y necesidades humanas y, en su grado más agudo, insatisfacción de las escasamente desarrolladas necesidades e inaplicación de las capacidades desarrolladas en bajo grado. Los Estados de Bienestar (en particular los escandinavos) han aminorado la desigualdad que genera pobreza económica y han logrado reducir sustancialmente la pobreza económica. En cambio, no se han fijado el objetivo de eliminar la enajenación y no han avanzado en la reducción de la pobreza humana. En este sentido, es necesario ir más allá de ellos.

5. Alcanzar el objetivo central, el florecimiento humano, requiere la creación de un EB auténtico, desmercantilizador y des-enajenante (EBDD). Un EB de nuevo tipo. El EBDD es el instrumento central del proyecto de nación. Necesitamos transformar, por tanto, el Estado Mexicano en un EBDD entendido en sentido amplio, es decir que incluye tanto la política económica como la social y la cultural y cuyos objetivos van más allá de la eliminación de la pobreza económica y procuran también la erradicación de la pobreza humana, aunque reconocen que esta última meta requiere un mayor plazo para alcanzarse y medidas adicionales a las aquí enumeradas. En el centro de toda concepción de izquierda del EB está la *extensión de los derechos sociales*, los que pueden verse desde la perspectiva de la *desmercantilización*, que en el límite (cuando entre los derechos está incluido el derecho a un ingreso ciudadano universal, ICU) permite que el nivel de vida se independice de las fuerzas del mercado, es decir que el sostenimiento de la vida no dependa de la previa venta de la fuerza de trabajo. Toda extensión de los derechos sociales disminuye el *estatus* de mercancía de las personas.

6. ¿Cómo saber si un Estado es un EB? La respuesta de un autor es que un EB auténtico es aquél en el cual la mayor parte de sus actividades rutinarias diarias están dirigidas a atender las necesidades de bienestar de los hogares. Al aplicar este criterio, muchos estados autoproclamados como EB *no lo serían*. Otra forma de respuesta deriva de la distinción entre EB residuales e institucionales. Mientras en los primeros el Estado sólo asume la responsabilidad cuando familia o mercado fallan (principio de subsidiariedad) y restringe sus compromisos a grupos sociales marginales y 'merecedores' (niños, mujeres, ancianos), en el segundo *se atiende a todos, es universalista* y prevalece un *compromiso institucionalizado con el bienestar*, por lo que las acciones se extenderán a todas las áreas vitales para alcanzarlo. Según esta respuesta, un EB residual sigue siendo un EB. Pero podríamos añadir que *no se trata de un auténtico EB*, como tampoco lo es aquel que restringe el compromiso del Estado a grupos sociales marginales

¹² Las referencias bibliográficas pertinentes al respecto son: Márkus (1973); Heller (1974); Boltvinik (2005) y Boltvinik (2007).

y merecedores (niños, mujeres, ancianos). Cuando, finalmente, los beneficios son universales pero magros, podríamos considerar (como lo hace Gösta Esping-Andersen) que estamos en una situación similar a las dos anteriores, porque en este caso se *logra avanzar muy poco en la desmercantilización*, puesto que el sostenimiento de la vida sigue dependiendo del mercado. Tanto este universalismo de niveles uniformes y de beneficios generales bajos, como el EB centrado en la asistencia social focalizada en la pobreza extrema (que son los que prevalecen en el país como se aprecia en las secciones anteriores), *generan un dualismo social en el cual los estratos altos se atienden vía el mercado y los beneficios públicos quedan para los de a pie*. Cuando ello ocurre, estos altos estratos dejan de apoyar el EB y resisten los altos niveles impositivos requeridos.

7. En México, entonces, no hay un EB auténtico; es necesario construirlo. Se enumeran a continuación algunas propuestas para ello:

- a. El EB quedaría conformado por la administración pública en su conjunto y no sólo por los sectores sociales, así como por los mecanismos de participación y consulta social y los de coordinación con Entidades Federativas y Municipios, y concertación con el sector privado. El papel de la SHCP/SAT (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Sistema de Administración Tributaria) será central, igual que de las secretarías de lo económico. En particular es necesario reconstruir (y superar) el Estado de Bienestar Agrario (término de uso poco común que utiliza Farshad Araghi¹³) que fue desmantelado durante los primeros gobiernos neoliberales. Se trataba de un conjunto institucional de apoyo a la población rural dedicada a la agricultura, cuyos instrumentos eran centralmente económicos. Se requiere reformar la Constitución para que el Banco de México se ocupe también del crecimiento económico y no sólo del control de la inflación. El proceso de interacción entre los ingresos y gastos fiscales debe modificarse: la Ley de Ingresos no debe aprobarse al margen de las necesidades de gasto. Por tanto debe instaurarse un procedimiento con varias iteraciones entre necesidades de gasto y posibilidades de ingresos (incluyendo reformas) que debe comenzar desde el primer trimestre del año. Esto significa que debe superarse la subordinación de lo social a lo económico, poniendo la economía al servicio de las personas.

¹³ Araghi (2011).

- b. El EB requiere un Estado fiscalmente fuerte. No basta con la austeridad en el gasto. La recaudación fiscal en México es una de las más bajas de América latina y de la OECD. Deben cobrarse plenamente los impuestos vigentes, combatiendo la elusión, la evasión y la corrupción. También las contribuciones a la seguridad social deben controlarse y fiscalizarse.
- c. *La auténtica lucha contra la pobreza económica supone una disminución sustancial de la desigualdad, reduciendo significativamente el ingreso disponible en la cúspide y aumentando sustancialmente el ingreso en el abismo*. Pero, además, como lo muestra la historia, si se ha de erradicar la pobreza, la *curación* debe ser un complemento de la *prevención* en vez de esperar a que los hogares se empobrezcan y lo demuestren para (sólo entonces) *curarlos* con transferencias minimalistas y condicionadas. No hay mejor prevención de la pobreza que el *universalismo desmercantilizador*.
- d. Debe ponerse en marcha un programa de recuperación del salario mínimo diseñado para duplicar cada diez años su poder adquisitivo real, por lo menos hasta alcanzar el nivel real que tuvo en 1976.
- e. Avanzar en la des-enajenación del trabajo. Estimular la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y la autogestión y democratización en los centros de trabajo. Esto supone, entre otras cosas, democratizar y fortalecer los sindicatos.
- f. Respecto de las transferencias monetarias a nivel nacional (de manera gradual y comenzando por las áreas de mayor pobreza): i) las vigentes deben dejar de ser condicionadas y focalizadas a nivel de hogares individuales y pasar a ser *incondicionales y universales* (o bien focalizadas territorialmente) y deben fundarse en un derecho específico para lo cual el Ejecutivo deberá enviar iniciativas de Ley al Legislativo; ii) la beca educativa del *Oportunidades* debe universalizarse a todos los estudiantes de escuelas públicas desde preescolar hasta preparatoria; iii) el apoyo alimentario del *Oportunidades* debe aumentarse sustancialmente y generalizarse a todos los hogares que habiten municipios en los cuales la incidencia de la pobreza (medida con el método vigente en el DF) supere la media nacional en una desviación estándar o más (los hogares que están recibiendo el apoyo y que no viven en dichos municipios deberán conservarlo); iv) los apoyos monetarios del *Programa 70 y más* (programa federal de transferencias monetarias a personas de 70 años y más que, hasta 2011,

- operó sólo en localidades de menos de 30 mil habitantes) y del *Oportunidades* a adultos mayores se deben universalizar (para cubrir a todos los mayores de 68 y más) y su monto debe hacerse igual al de la Pensión Alimentaria vigente en el GDF (1/2 salario mínimo); iv) se debe instituir una nueva transferencia para todos los hogares con menores que aún no asistan a la escuela; v) las transferencias vigentes en el DF para discapacitados deberán generalizarse, en una primera etapa, a todos los discapacitados que habiten en los municipios a los que se refiere el punto iii.
- g. En materia de *salud*: deberá crearse el Servicio Nacional de Salud (SNS) Gratuito y Universal que será financiado con impuestos generales y comprenderá los tres niveles de atención y la rehabilitación y que no excluirá ningún padecimiento ni ninguna persona, consolidando en una única institución pública el IMSS, el ISSSTE, el Seguro Popular, el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos del DF, y los demás servicios de salud del sector público.
- h. En materia de *seguridad social*, será necesario: reformar el sistema de pensiones del IMSS y del ISSSTE por sistemas solidarios que garanticen a todos una pensión digna; aumentar gradualmente las transferencias monetarias a los mayores de 65 años hasta que alcancen un salario mínimo; otorgar a todos los que trabajan en el sector informal, durante los días que cubran las constancias de incapacidad (por enfermedad o accidente o cualquier otra causa) emitidas por el SNS, al menos un salario mínimo diario.
- i. En *educación*, las tareas prioritarias son: elevar la calidad de la educación; ampliar los horarios de preescolar y primaria para conformar la escuela de tiempo completo; revivir la educación para adultos (e impulsarla como nunca) para que todos los habitantes mayores de 15 años tengan un nivel educativo de al menos secundaria; universalizar la educación media superior y ampliar sustancialmente la superior. Aumentar la oferta de estancias infantiles (guarderías) gratuitas para que cubra a todos los hogares que necesiten o quieran el servicio de cuidado diurno de menores.
- j. En *alimentación*, prohibir toda publicidad de alimentos chatarra y su venta en todas las escuelas; incluir, en la escuela pública de tiempo completo, una comida caliente entre las 13 y las 15 horas y revisar a fondo el contenido de los desayunos escolares que deben de universalizarse a todas las escuelas públicas y dejar de cobrar cuota de recuperación; subsidiar los alimentos básicos, obligar a los vendedores de productos animales a los que se han hecho ingerir o inyectado hormonas a incluir un letrero visible al respecto en todos los alimentos que comercialicen, advirtiendo del daño o posible daño que causan.

BIBLIOGRAFÍA

- Araghi, Farshad 2011 "The Rise and Fall of the Agrarian Welfare State: Peasants, Globalization and the Privatization of Development", Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pobreza y Persistencia Campesina en el Mundo Contemporáneo (México: El Colegio de México), marzo.
- Boltvinik, Julio 2005 *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano* (Guadalajara: CIESAS), Tesis de Doctorado. Dos volúmenes disponibles en: <<http://www.julioboltvinik.org>>.
- Boltvinik, Julio 2006 "La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos" en Gerardo Ordoñez *et al.* (coords.) *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México* (Ciudad Juárez / Guadalajara: ITESO - Colegio de la Frontera Norte / U de G.), pp. 123-146.
- Boltvinik, Julio 2007 "Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza" en *Desacatos. Revista de Antropología Social* (México) N° 23, enero-abril, pp. 53-86.
- Cohen, Gerald A. 2009 *Why Not Socialism?* (New Jersey: Princeton University Press).
- Cornia, Giovanni Andrea y Stewart, Frances 2003 "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización" en *Comercio Exterior* (México DF) Vol. 53, N° 6, junio, pp. 548-554.
- Evaluación externa del Programa *Oportunidades* 2008 "Agradecimientos" en *A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* (México).
- Fizbein, Ariel y Schady, Norbert (eds.) 2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty* (Washington: Banco Mundial).
- González de la Rocha, Mercedes 2008 "La vida después de *Oportunidades*: impacto del Programa a diez años de su creación" en Evaluación externa del Programa *Oportunidades* 2008 *A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)* (México).
- Heller, Agnes 1974 *Hipótesis para una teoría marxista de los valores* (Barcelona: Grijalbo).
- Hirsch, Fred 1984 (1976) *Los límites sociales al crecimiento* (México: Fondo de Cultura Económica).

Ibarrarán, Pablo y Villa, Juan Miguel 2010 "Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of *Oportunidades* in Mexico". En <http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/NIPabril2010/Villa_Ibarraran_LABOR_INSERTION_ASSESSMENT_CCT_PROGRAMS.pdf>.

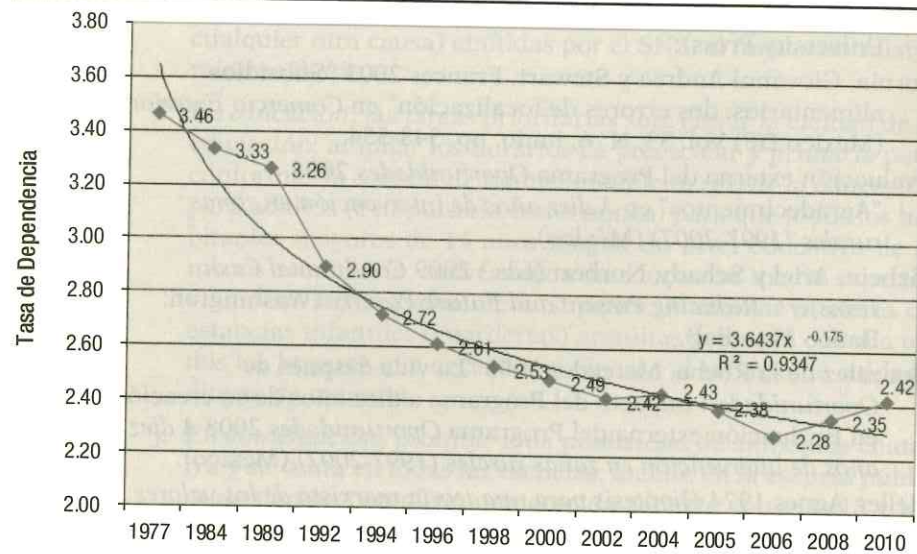
Levy, Santiago 2006 *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresá-Oportunidades* (Washington: Brookings Institution Press).

Márkus, György 1985 (1973) *Marxismo y 'Antropología* (Barcelona: Grijalbo).

Patiño, Mario Iván; Martínez, David y Valencia, Enrique (coords.) 2011 "Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos" en *La necesaria reconfiguración de la política social de México* (México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana León/Fundación Konrad Adenauer), pp. 73-88.

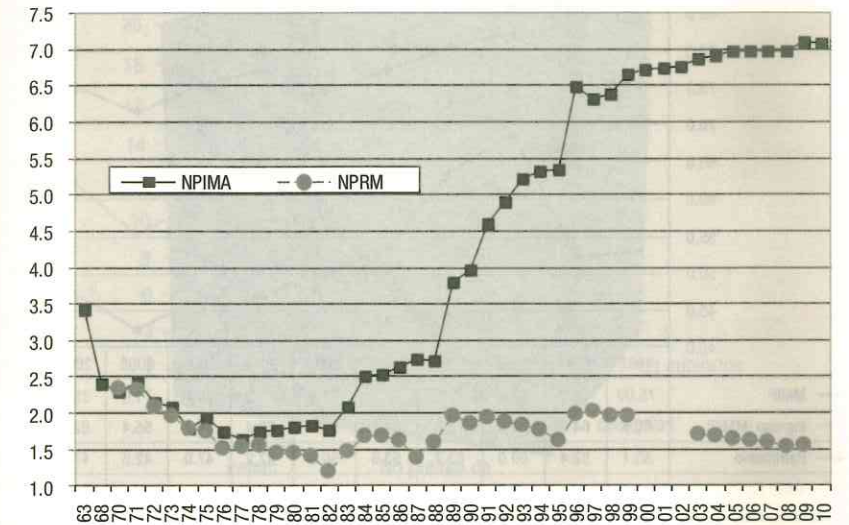
ANEXO GRÁFICAS

Gráfica 1
Tasa de dependencia 1977-2010



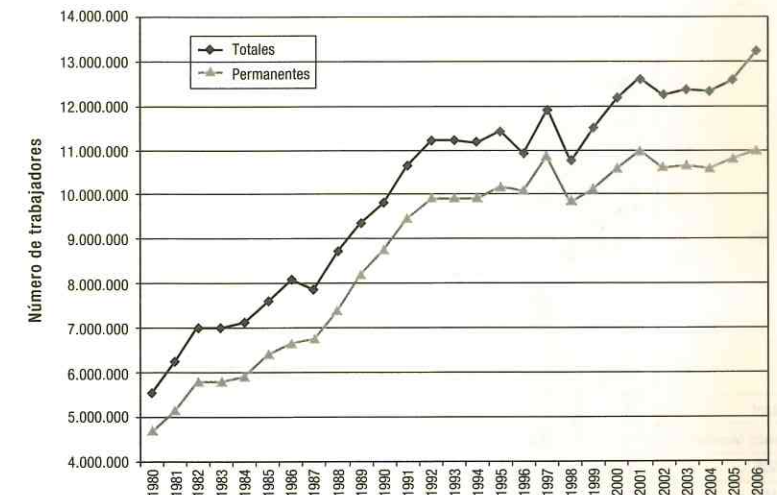
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2
Número de Perceptores de Ingreso Mínimo Anual (NPIMA) y de Remuneración Media (NPRM) para adquirir la CNSE. México 1963-2010



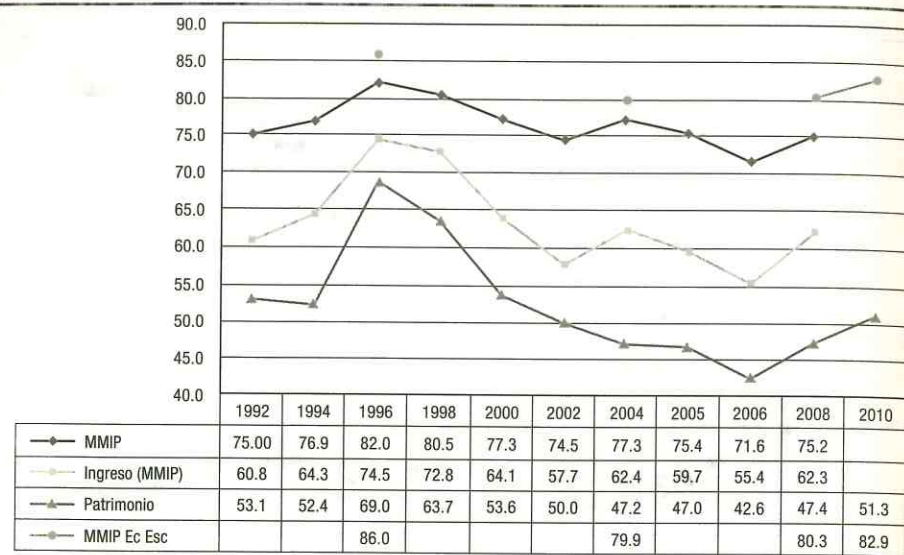
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3
Evolución asegurados IMSS, 1980-2006. Evolución rápida 1980-1992; estancamiento 1992-2006



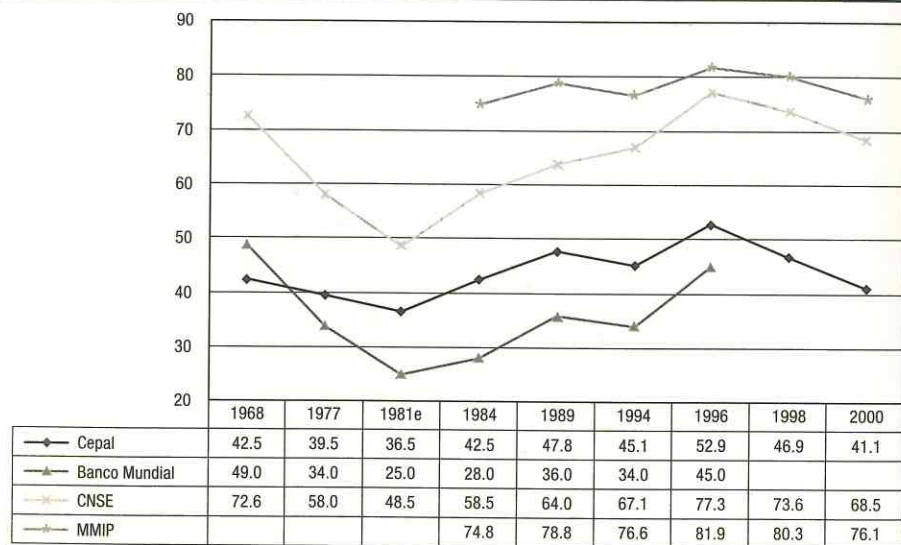
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 4
Evolución de la pobreza (%) varias versiones. México 1992-2010



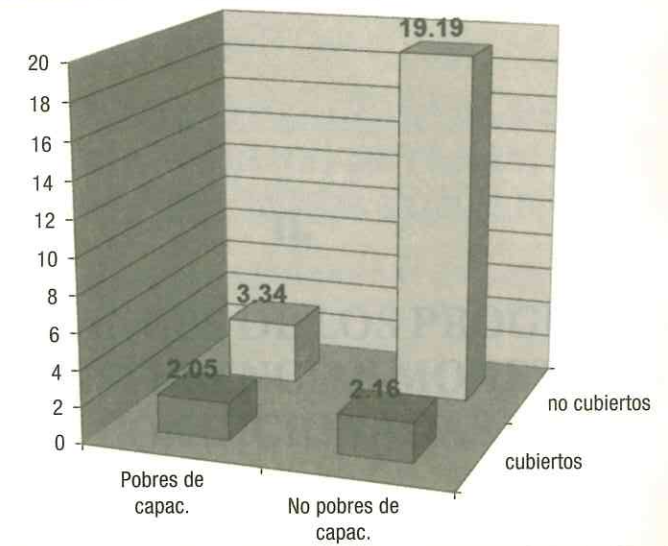
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 5
Evolución de la pobreza (%) en México 1968-2000. Varias versiones



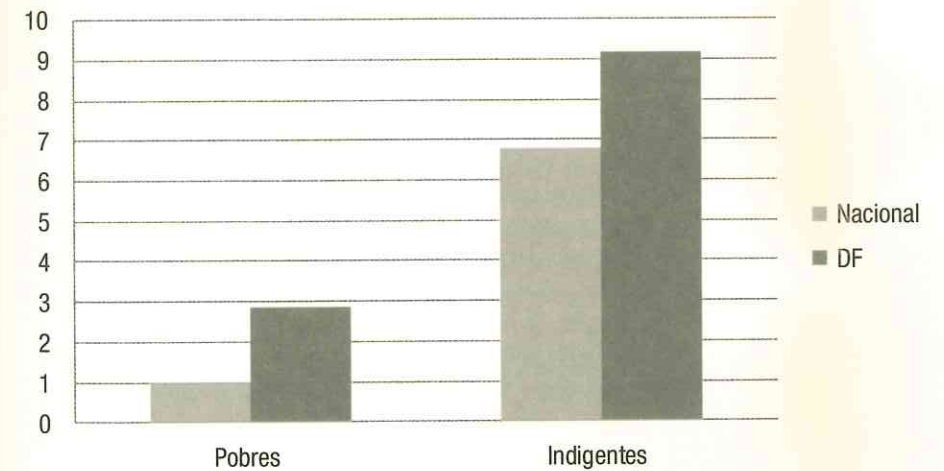
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6
Errores de inclusión y exclusión en el Oportunidades (millones de hogares, 2008)



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 7
Reducciones (en %) de la pobreza y la indigencia como resultado de las transferencias monetarias del gobierno nacional (GN) y del GDF. 2008



Fuente: elaboración propia.