

Economía Moral

20 años del Progres-a-Oportunidades-Prospera

Se abandona el desarrollo y se reemplaza por la reducción de la pobreza extrema

Hora de decidir su futuro / I

Julio Boltvinik

En 1997 Carlos Rojas era secretario de Desarrollo Social. Sin tomar en cuenta a Rojas, Santiago Levy, entonces subsecretario de Presupuesto en la Secretaría de Hacienda, al parecer acordando directamente con Zedillo, llevaron a cabo las tareas preparatorias y pusieron en práctica el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres-a, el 8 de agosto de 1997 para sustituir el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), del cual Rojas había sido el impulsor y coordinador. A diferencia de sus predecesores Pider (Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural), Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) y Pronasol, que duraron (básicamente) un sexenio, el Progres-a, aunque cambiando de nombre ya dos veces, primero a Oportunidades (con Fox) y luego a Prospera (con Peña), ha funcionado ya en cuatro gobiernos; este mes cumple 20 años. Lo llamo POP para abarcar su funcionamiento con los tres nombres.

Los rasgos distintivos del POP son: otorga a los beneficiarios transferencias monetarias (TM), como instrumento y

beneficio central; los beneficiarios son hogares que cumplen el requisito de vivir en pobreza extrema (PE), es un programa focalizado (F) a la PE; los beneficiarios tienen que cumplir con ciertas conductas para continuar recibiendo la TM condicionada (TC). En conjunto, es un programa de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (TMFC). Cada uno de estos rasgos tiene su historia a nivel mundial; en esta serie trataré de rescatar la más reciente y pertinente. Pero la moderna orientación de las políticas públicas, es decir del quehacer del Estado, hacia el combate a la pobreza como tema central, ha ido acompañada del abandono relativo, a veces casi total, de la promoción del desarrollo. El Estado neoliberal deja el desarrollo al mercado bajo la convicción de que el desarrollo capitalista será más vigoroso mientras menor sea la intervención del Estado en la economía. El Estado se recluye a sus funciones policíacas, de infraestructura, y de política social orientada a los pobres.

En cuanto a las TM, ellas han formado parte de los Estados de Bienestar (EB) europeos, y de otros países del centro desde hace mucho tiempo, incluso antes de que se pudiera hablar de EB propiamente dicho. Con las Leyes de Pobres de 1388, 1576 y 1601 en Inglaterra, se fue conformando un sistema de trato

diferencial a los pobres, que la Ley de 1601 clasificaba en pobres impotentes (que deberían alojarse en asilos); y pobres de cuerpo sano (a los que debería dárseles trabajo en casas de corrección y si se resistían a trabajar deberían ser castigados (encerrados en dichas casas). Hasta aquí no había TM, y la ayuda era sólo a quienes no trabajaban; el pago recibido, en efectivo o en especie, era pago por trabajo, mientras los pobres impotentes recibían bienes en especie. Con las subvenciones monetarias al salario que la Ley Speenhamland introdujo en 1795, se introducen las TM a quienes tienen trabajo pero sus salarios son muy bajos. Karl Polanyi valora así, en *La Gran Transformación*, el significado de esta ley:

“La tendencia de esta ley fue un poderoso reforzamiento del sistema paternalista de organización laboral heredado... Los jueces de Berkshire... decidieron que subsidios de ayuda a los salarios deberían otorgarse de acuerdo con una escala dependiente del precio del pan, de manera que un ingreso mínimo debiera ser asegurado a los pobres al margen de sus ingresos ganados... En realidad introdujo una innovación social que equivale, nada menos que al derecho a la vida ... Fue abolido en 1834... pues bajo el nuevo régimen del hombre económico, nadie trabajaría por un salario si podía ganarse la vida sin hacer nada (o no mucho más que nada). (p.82 de la edición en inglés). (Véase el libro de Himmelfarb).

Pero en el Tercer Mundo, y en particular en México, el enfoque predominante entre 1945 y 1980 para elevar el nivel de vida de la población fue el crecimiento económico, la seguridad social, los subsidios a la vivienda de

interés social, los salarios mínimos y los subsidios a los bienes básicos en el medio urbano, y en el medio rural, lo que Farshad Araghi ha llamado el Estado de Bienestar Agrario (EBA) que, después de la reforma



XVIII y XIX.

agraria y las políticas de irrigación, buscaba proteger a los campesinos con subsidios a los insumos y al crédito, precios de garantía para sus productos y el apoyo de un sistema de investigación-extensionismo. Las TM sólo existieron en algunos países de AL. La crisis de la deuda (1982-1990) llevó no sólo a la apertura de la economía y la privatización, sino a la eliminación de los subsidios generalizados a los bienes básicos, al deterioro brutal de los salarios, al desmantelamiento del EBA, y al remplazo de las metas de crecimiento, generación de empleos formales y elevación del nivel de vida de las

mayorías, por las de la estabilidad de precios y del tipo de cambio.

Todavía en los años 70 prevalece en el mundo el keynesianismo. Chile, bajo la dictadura pinochetista, fue la excepción, al convertirse en el laboratorio del neoliberalismo. Pilar Vergara (*Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973/1988*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990) explica que según los principios neoliberales, el gobierno sí debe intervenir para abatir la pobreza extrema:

1) El principio de subsidiariedad del Estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no puedan desempeñar adecuadamente.

2) Que los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de subsidiariedad.

3) La igualdad de oportunidades es definida como “la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado –que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes– y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales”.

4) Para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas; es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se alcance, las

personas afectadas por pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellos una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en los casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos. La auténtica igualdad de oportunidades, declaraba el informe social de Chile en 1983, se contrapone con la tendencia hacia la igualdad de resultados, la que, aparte de conspirar contra la libertad, implica uniformizar, colectivizar, en suma, eliminar al individuo.

Esto se basa en el pensamiento de Hayek y de Friedman, fundadores del neoliberalismo, pero fue en el gobierno de la dictadura chilena donde quedaron expresados de manera transparente. Es importante reiterar que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no un adorno ni un acto externo al modelo; está en su esencia misma. Por eso no debe sorprendernos que la política pública en México se dirija contra la pobreza extrema, no contra la pobreza en general. Ello explica por qué el POP ha cobrado tanta importancia en el neoliberalismo mexicano. En Chile se apoyó a los pobres extremos con TM, focalizadas pero no condicionadas. El condicionamiento se desarrolló después.

julioboltvinik.org

julio.boltvinik@gmail.com