

**PARA REFORMAR LA REFORMA  
SOCIAL NEOLIBERAL  
(QUE HA FRACASADO) Y FUNDAR UN AUTÉNTICO  
ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO**

JULIO BOLTVINIK

Doctor en ciencias sociales, profesor-investigador de El Colegio de México. Ha publicado numerosos libros, artículos y capítulos de libro, la mayoría sobre pobreza y política social. Desde 1995 publica semanalmente en el diario mexicano *La Jornada* la columna Economía Moral. Fue Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática.

Correo: julio.boltvinik@gmail.com



## RESUMEN

El artículo describe la reforma social neoliberal en México; valora su impacto en el bienestar de la población (en particular, el impacto en la pobreza del Programa Progres-Oportunidades) y concluye que la reforma ha sido un fracaso; enuncia los rasgos generales del modelo social alternativo que se viene configurando en el Distrito Federal (DF) y su contraste con el federal; y propone una reforma de la reforma para hacer del Estado mexicano un auténtico Estado de Bienestar. A lo largo del trabajo se explicitan los principios de política social, se analizan y discuten. La perspectiva adoptada es la imperiosa necesidad de transformar a fondo el capitalismo (hacia un poscapitalismo que habría que llamar socialismo) y hacerlo de tal modo que no genere rupturas violentas ni nuevas formas autoritarias. El principio de subsidiariedad del Estado, central para el neoliberalismo (Hayek, Friedman) que estipula que el Estado solo debe intervenir para apoyar a los pobres extremos (aparte de proveer bienes públicos) se basa en el principio de la mano invisible, según el cual el mercado permite un funcionamiento económico óptimo y maximiza el bienestar. En México su adopción ha llevado a remplazar los subsidios generalizados a satisfactores básicos por transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (TMFC) a los pobres extremos (creando mercados para la asistencia a la escuela, la clínica y las charlas de salud: el gobierno le paga a los pobres para que asistan). Las TMFC se elevaron a la condición de modelo social único focalizador. Las reformas neoliberales (basadas en los principios enunciados) y la desvalorización de la fuerza de trabajo, producen pobreza que las TMFC no compensan. En el DF se esboza, en contraste, un modelo social centrado en el enfoque de derechos, universalista y que lucha contra la desigualdad. No obstante, el análisis muestra que en el DF no se ha logrado convertir a todos los habitantes en la población objetivo de la política social y que esta solo está conformada por los grupos sociales vulnerables que, como los pobres extremos, son pobres *merecedores*. Se analizan comparativamente ocho rubros entre ambos gobiernos. Se presentan evidencias empíricas que muestran: 1) los enormes errores de focalización del Oportunidades y 2) el mayor efecto en la disminución de la pobreza de las transferencias monetarias (o cuasi monetarias) de carácter universal e incondicional (TMUI) que las TMFC. Se postula el florecimiento humano (la vida plena) de todas y todos como objetivo central de la creación de un Estado de bienestar amplio, como parte del proyecto de nación, y como objetivos derivados de la regulación democrática de los mercados, la desmercantilización (de bienes y servicios básicos, de la fuerza de trabajo y de la vida) y la des-enajenación.

## ABSTRACT

The article describes the neoliberal social reform in Mexico and evaluates its impact in the population's welfare (particularly the impact of the program Progres-a-Oportunidades on poverty) and concludes that the reform has been a failure. It lists the general features of the alternative social model that is being established in the Federal District (FD) and its contrast with policy at the federal level, and proposes a reform to the reform in order to turn the Mexican State into a real Welfare State. The work analyzes and discusses the principles of social policies. The adopted perspective is the urgent need to deeply transform capitalism (towards post-capitalism, which should be called socialism) in such a way that no violent rupture or new authoritarian forms are created. The principle of State subsidiarity, which is central to neoliberalism (Hayek, Friedman) establishes that the State, besides providing public goods, must only intervene to support the extremely poor. It is based on the principle of the invisible hand, according to which the market allows an optimal economic performance and maximizes welfare. Its implementation in Mexico has assisted in replacing generalized subsidies to the satisfiers of basic needs with focalized conditioned cash transfers (FCCT) for the extremely poor (by creating markets to assist school, clinics, and health lectures: the government pays the poor to attend). The FCCT were converted into the single focalizing social model. The neoliberal reform based on the aforementioned principles and labor devaluation cause poverty, which is not compensated by the FCCT. By contrast, a social model focused on the universal approach on rights against inequality is being outlined in the FD. Notwithstanding the analysis shows that not all the inhabitants of the FD have been turned into the social policy's target population and it is only composed by vulnerable social groups who, as the extremely poor, are considered the *deserving poor*. Eight items are comparatively analyzed between both governments. Empirical evidence shows: 1) the huge errors in focalizing Oportunidades, and 2) the better effects on poverty reduction with UUCT than with FCCT. Every person's human flourishing (rich life) is proposed as the central objective of the creation of the Broad Welfare State, as part of the National Project, and the objectives of the democratic regulation of markets, decommodification (of goods and services, labor force and life) and the abolition of alienation.

El presente trabajo está estructurado en cuatro apartados: 1) La descripción general de la reforma social neoliberal en México. 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 diversas evaluaciones del Programa Progresar-Oportunidades. 3) El enunciado de los rasgos generales del modelo social alternativo que se viene configurando en el Distrito Federal y su contraste con el federal, lo cual también se apoya en la evidencia sobre el impacto en la pobreza de ambos modelos. 4) Una propuesta de reforma de la reforma, expresada en sus grandes trazos, para hacer del Estado mexicano un auténtico Estado de Bienestar. A todo lo largo del trabajo se explicitan los principios de política social cuando no lo están y, cuando lo están, se analizan y discuten. La perspectiva adoptada en el artículo es la imperiosa necesidad de transformar a fondo el capitalismo (hacia un poscapitalismo que habría que llamar socialismo) y hacerlo de tal modo que no genere rupturas violentas ni nuevas formas autoritarias.

## 1. La reforma social neoliberal

Si bien la reforma neoliberal en lo económico comenzó en 1983 con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), la reforma neoliberal en lo social es posterior, de los años 90. Todavía durante el gobierno de Salinas (1988-1994) se puede considerar que la reforma neoliberal no se manifiesta con fuerza en el terreno social, lo que explicaría que Santiago Levy ubique lo realizado en el gobierno de Zedillo (1994-2000), siendo él subsecretario de egresos y líder en materia social, como «un alejamiento radical del *statu quo*» (LEVY, 2006: 15).

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es el paso neoliberal más importante en materia social del gobierno de Salinas. Es una medida que solo 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 desde 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 SEDESOL. Además, la creación de la SEDESOL supone una concepción de lo social centrada en la lucha contra la pobreza. La política social se empieza a reducir, hasta donde les fue posible llegar, 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. En estos hechos se expresa lo que se conoce como el «principio de la subsidiariedad del Estado», que estipula que este solo debe intervenir para apoyar a los pobres extremos, quienes, por el hambre y otras carencias extremas que padecen, no están en condiciones de aprovechar las oportunidades existentes (se puede decir que no tienen energía para formar la fila para solicitar empleo); por lo cual para ellos no existe la igualdad de oportunidades que, junto con la libertad son los valores supremos del pensamiento de Friedrich Hayek, padre fundador del neoliberalismo. Este pensamiento está asociado a una creencia que se maneja como si fuera principio, el «principio de la mano invisible»: el mercado posibilita un funcionamiento óptimo de la economía que permite el bienestar de (casi) todos. Por ello tiene sentido

la separación tajante (en el aparato del Estado) entre lo económico y lo social: los ministerios de lo económico deben cuidar únicamente que no haya barreras al libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, mientras los ministerios de lo social deben subsidiar solo a los pobres extremos. A los demás deben entregarse los servicios prestados por el Estado a precios de mercado y no se les debe otorgar transferencias monetarias.

La firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN); la autonomía del Banco de México y la reducción de su misión a controlar la inflación; y la reforma del artículo 27 constitucional con el que se da fin a la reforma agraria y se convierten las parcelas ejidales individuales en mercancías (es decir, se permite su venta), son las reformas más significativas en lo económico durante el gobierno de Salinas, reflejan la adopción del Consenso de Washington en su conjunto, y todas ellas tendrán enormes impactos en lo social. El TLCAN, firmado entre un país del tercer mundo y dos del primero, se firma como si las partes fuesen iguales, sin cláusulas para proteger al socio débil. Se adopta en él la libre movilidad de mercancías y capitales pero no se tocan las fuertes barreras migratorias a la libre movilidad del trabajo. Las tres reformas atan de manos cada vez más al gobierno de México. Pocas veces en la historia de México tuvo lugar una cesión de autonomía y soberanía como la ocurrida durante esos años.

Durante el gobierno de Zedillo se acelera la reforma social neoliberal. Se lleva a cabo, en primer lugar, la reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 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 los fondos de los trabajadores a empresas privadas que se apropian de una parte significativa de los intereses percibidos por los ahorros ahora individualizados. 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 el tiempo requerido de cotización para alcanzar una jubilación mínimamente adecuada. La reforma no resolvió el financiamiento de la inversión hospitalaria que está en el aire, habiéndose rechazado la propuesta de Ricardo García Sainz (quien había sido director del IMSS) de invertir los fondos de pensiones en infraestructura de salud que se rentaría al seguro de salud. La renta percibida se acumularía en el fondo de pensiones y sería una parte importante de su rendimiento. Durante el gobierno de Zedillo se acelera el proceso de contención del crecimiento del IMSS iniciado durante el de Salinas. El contexto del TLCAN y la globalización explicaría que se repitieran viejas ideas de los economistas neoclásicos (que la tecnocracia que tomó el poder en 1982 repetía constantemente): que los pagos patronales de seguridad social y del INFONAVIT (fondo de la vivienda) constituyen un fuerte desincentivo a la inversión y la contratación de mano de obra. Creyente de la economía ortodoxa, la tecnocracia gobernante, presionada por la globalización, disminuyó la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y toleró formas de subcontratación (y otras) que llevaron a la evasión del IMSS, cuya cobertura dejó de crecer, como veremos. La reforma expresa una ideología antiolecionista y pro mercado, que convierte la seguridad social en seguridad individual mediante mecanismos de ahorro individual forzoso. Podríamos decir que la seguridad social se rige bajo el principio del ahorro individual: cada pensión será una función del ahorro acumulado en la vida laboral del sujeto. Es un principio antiolecionista y antisolidario.

En segundo lugar, en dicho gobierno se eliminan todos los subsidios generalizados que quedaban (el último en eliminarse fue el subsidio a la tortilla) y se sustituyen por

transferencias en efectivo dirigidas solo a los pobres extremos del medio rural a través del Progresá. Es la aplicación cabal del principio de subsidiariedad. Será hasta el gobierno de Fox que este programa se extenderá al medio urbano. Se mantienen, sin embargo, algunos programas que venían de muy atrás como los desayunos escolares, Liconsa y Diconsa, aunque en algunos casos se empiezan a focalizar a la pobreza extrema. Se elimina CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) privatizándose la comercialización de productos del campo (que queda en manos de transnacionales), a la que se subsidia y se transforma radicalmente (desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994) el sistema de subsidios a la agricultura al implantarse el PROCAMPO. El Estado abandona las políticas de fomento sectorial, notablemente la agropecuaria y la industrial. Se desmantela lo que Farshad Araghi ha llamado el «Estado de bienestar agrario», lo que ocurrió en casi todo el Tercer Mundo (Araghi, 2012). La mejor política industrial, sentenció Serra Puche, secretario de Economía de Salinas, es no tener ninguna política industrial. El daño directo a la población urbana por estas transformaciones resultó enorme: quedaron abandonados en los años posteriores a la crisis de 1994-95, justo cuando más lo necesitaban.

En tercer lugar, una parte importante del gasto social se descentraliza a estados y municipios, excluyendo en muchos casos al Distrito Federal (DF), que desde 1997 está gobernado por la izquierda. 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.<sup>1</sup> Estas aportaciones están estructuradas en fondos temáticos. En los fondos más significativos, Educación y Salud, las entidades federativas se convierten en meros operadores de las escuelas y clínicas, pero las políticas las define la federación. En el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), el grueso del cual va a municipios, estos tienen casi libertad total para ejercer los fondos, y se ha generado una ausencia total de control sobre este gasto, que no es auditable desde la federación ni tiene controles *ex ante* ni *ex post*. Un efecto político muy importante de esta descentralización es que se ha fortalecido el poder político de los gobernadores *vis à vis* la federación. El gasto descentralizado representa un porcentaje muy importante del gasto social total. El DF está excluido de la descentralización de los recursos en materia de infraestructura social y de la descentralización de la educación básica y sus recursos (la federación sigue operando las escuelas primarias y secundarias en el DF).

Durante el gobierno de Fox (primer gobierno fuera de las manos del PRI en 70 años) se cambia el nombre del Progresá a Oportunidades, y los cambios más importantes que se introducen en su diseño son extender su cobertura al medio urbano y ampliar las becas para que cubran también preparatoria (educación media superior). Se excluye al DF en términos prácticos porque solo se atienden 17 mil hogares (de un universo que supera los 2 millones de hogares). Se detiene la ampliación de la cobertura del programa cuando se alcanzan 5 millones de hogares, arguyendo que este 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 Po-

1 En México, a pesar de ser una República Federal, la recaudación de los principales impuestos (sobre la renta y el IVA) es facultad exclusiva de la federación, que redistribuye una parte (participaciones), de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, a los estados y al DF. Al descentralizarse el gasto social, se añadieron las aportaciones.

der Ejecutivo, que la promulga en enero de 2004. Se trata de una ley pluralista en la cual el desarrollo social es concebido como un derecho y la lucha contra la pobreza es solo un elemento de una política de desarrollo social entendida en sentido más amplio. En la LGDS conviven el enfoque de derechos asociado al universalismo y la lucha contra la pobreza, que puede ser concebida como focalizada o universalista. De hecho, la focalización a personas/hogares en 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 esta exige 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 FONART (fomento de la producción artesanal) o el HÁBITAT (desarrollo urbano). Se trata de la aplicación a ultranza del principio de subsidiariedad que, por cierto, no está enunciado en la LGDS; en su artículo 3 enuncia 9 principios que, sin embargo, no han jugado ningún papel relevante más allá de la retórica, a diferencia de los incluidos en la Ley de Desarrollo Social del DF, como se verá en la sección 3.<sup>2</sup> La adopción de la focalización a ultranza llevó a que en el Reglamento de la LGDS se adoptase lo que la Cámara de Diputados llamó el «modelo social único» y que fue una de las causales de que esta interpusiera una demanda de controversia constitucional contra dicho reglamento, misma que se resolvió (ya en el gobierno de Calderón) con la Suprema Corte de Justicia de la Nación fallando a favor del Reglamento y, por tanto, del modelo social único. Ese modelo social único es el que focaliza las políticas sociales hacia los pobres extremos en consonancia con el principio de subsidiariedad. Podemos decir que se instituye el principio instrumental de la focalización hacia la pobreza extrema o del modelo social único focalizador. Es importante comentar que 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 el CONEVAL, organismo con cierto grado de autonomía; también instituye la obligación del CONEVAL de medir multidimensionalmente la pobreza, estableciendo que, al menos, deben incluirse ocho indicadores.

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 del secretario de Salud, Julio Frenk. 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), parcial porque solamente cubre una parte de las necesidades de salud al excluir la mayor parte del 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

2 Los principios incluidos en la LGDS son: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, y transparencia.

subsidia el sector informal. También dice que crea un incentivo a evadir la legislación de seguridad social. Se coincide o no con Levy, el hecho es que crea un sistema de segunda calidad en salud y no incluye la seguridad social (pensiones y mantenimiento del ingreso ante riesgos como enfermedad, invalidez, viudez, orfandad). El Seguro Popular se ha extendido muy rápido según el Gobierno Federal, que ha declarado alcanzada la cobertura universal de la salud en muchos estados. Al parecer, sin embargo, la afiliación de una parte de la población es solo formal.

La reforma del ISSSTE (Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado), en líneas similares a las del IMSS, fue la reforma social más importante del gobierno de Calderón. La reforma no incluyó, siguiendo el ejemplo de Pinochet, a las Fuerzas Armadas.

En todos estos períodos 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, particularmente 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.

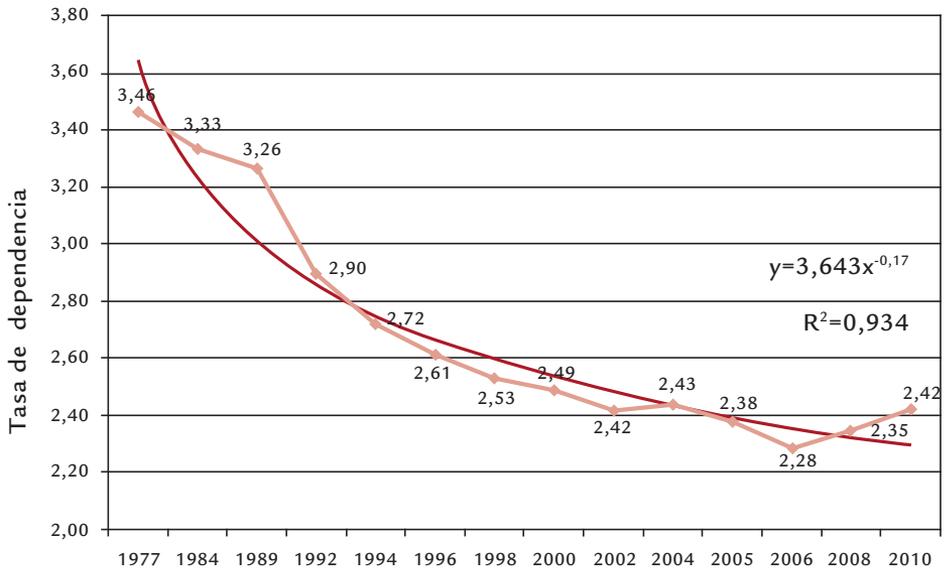
## 2. El fracaso de la reforma social neoliberal

### 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 período 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 ahora 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 el gráfico 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 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 solo tenía que mantener a otras 1,28 personas y a sí mismo; vemos que el cambio casi equivale a una reducción a la mitad. Estas serían, en efecto, muy buenas condiciones para una reducción importante de la pobreza de ingresos. Sin embargo, al analizar para períodos 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 subperíodo de intensas reformas económicas neoliberales, mientras en el subperíodo 1998-2010, el de la reforma social neoliberal, la tasa de dependencia prácticamente se estanca.

Gráfico 1  
Tasa de dependencia, 1977-2010



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), del Instituto Nacional de Estadística (INEGI).

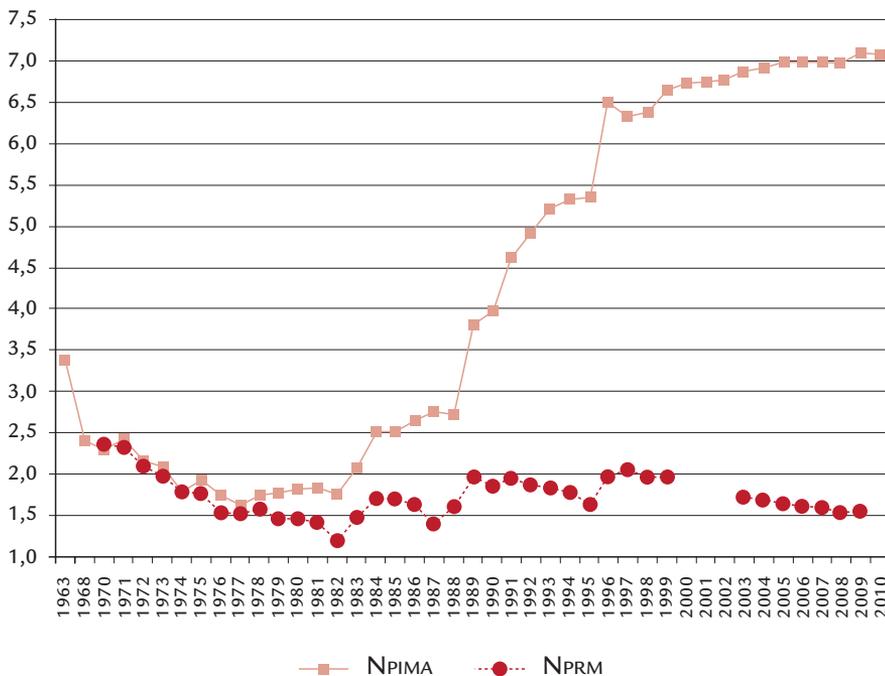
Elaboración: JB.

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. Podemos, por tanto, construir los indicadores número de perceptores de ingreso mínimo anual (NPIMA) y número de perceptores de remuneraciones medias (NPRM), y calcular cuántas personas deben trabajar, percibiendo salarios mínimos o remuneraciones medias, para adquirir una masa constante de bienes y servicios básicos. Identifiquemos dicha masa constante como la CNSE (Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de COPLAMAR)<sup>3</sup> para la familia promedio de 1977. El gráfico 2 muestra la evolución de estos indicadores de 1963 a 2010. En ella, mirando todo el período en su conjunto, se observa claramente el período 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 mínimo de utilidades). De hecho, en 1977 el número observado de perceptores promedio por hogar, si en promedio hubiesen percibido el IMA, habrían bastado (y habría habido un pequeño excedente) para adquirir la CNSE del hogar promedio. Durante los años se-

<sup>3</sup> COPLAMAR fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, cuya Dirección General de Estudios Socioeconómicos publicó, en 1982-1983, siete volúmenes fruto de un proyecto de investigación de gran envergadura. Dos de los volúmenes incluyeron la CNSE, canasta completa de satisfactores construida para medir la pobreza de ingresos y fijar salarios mínimos de manera adecuada. Uno de los dos, publicado por Siglo XXI editores en 1983, es *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*.

senta el poder adquisitivo del SM (y del IMA) aumentó y llevó al pico de los setentas. 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 período 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 los salarios como ancla inflacionaria y, por tanto, no solo se eludió cualquier esfuerzo de recuperación salarial sino que se mantuvo la política, en todos los períodos de estabilidad, de mantener los aumentos al salario mínimo ligeramente por debajo de la inflación (por ejemplo, el período 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 el gráfico 2 cómo en los períodos 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 de los mismos sueldos y salarios.

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



Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, índices nacionales de precios al consumidor del Banco de México y remuneraciones medias del Sistema de Cuentas Nacionales (INEGI).  
 Elaboración: JB.

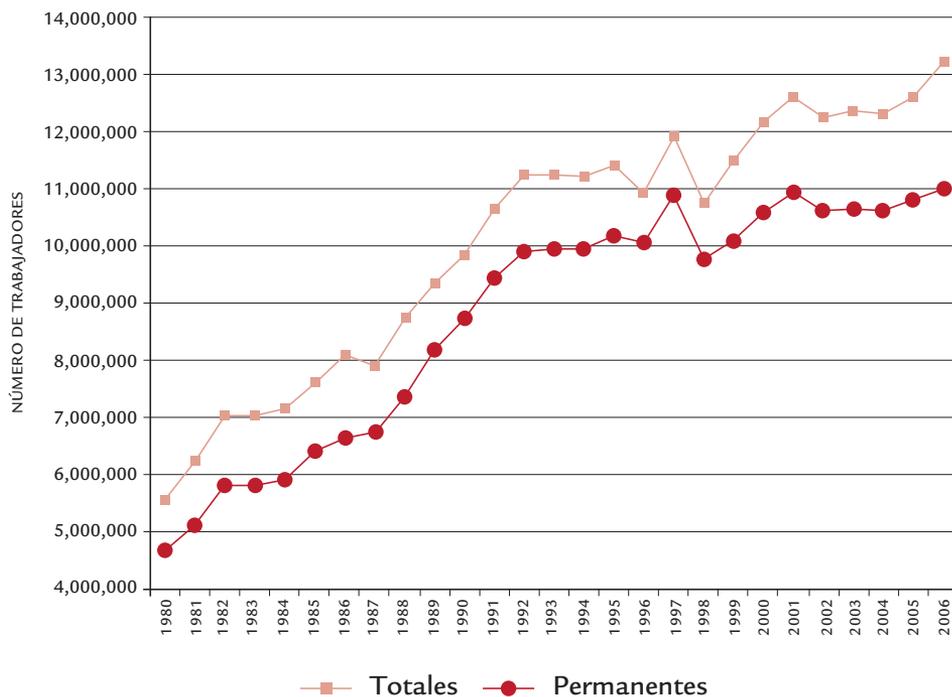
Quedaría pendiente calcular la evolución de la desigualdad salarial en el país para entender cabalmente el comportamiento de las remuneraciones promedio. La hipótesis a verificar es que la baja de  $NPRM$  (alza del poder adquisitivo de la remuneración media) se explica sobre todo por el aumento de las remuneraciones más altas, por lo cual la mayor parte de los asalariados habrían continuado con remuneraciones inferiores a las de los años setenta.

### 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. El gráfico 3 muestra claramente la existencia de dos subperíodos 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 solo se percibe como estancamiento del número absoluto de asegurados, tanto totales como permanentes, entre 1982-1984 y, como crecimiento lento, entre 1985 y 1987. Es entre 1987 y 1992 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) solo aumentan en 1 millón los asegurados permanentes. Entre enero de 2007 y septiembre de 2009 (no incluido en el gráfico), los asegurados permanentes fluctúan pero cierran prácticamente al mismo nivel de enero 2007 como efecto de la crisis.

Gráfico 3

#### Evolución asegurados IMSS (1980-2006) Evolución rápida (1980-1992) y estancamiento (1992-2006)



Fuente: INEGI.

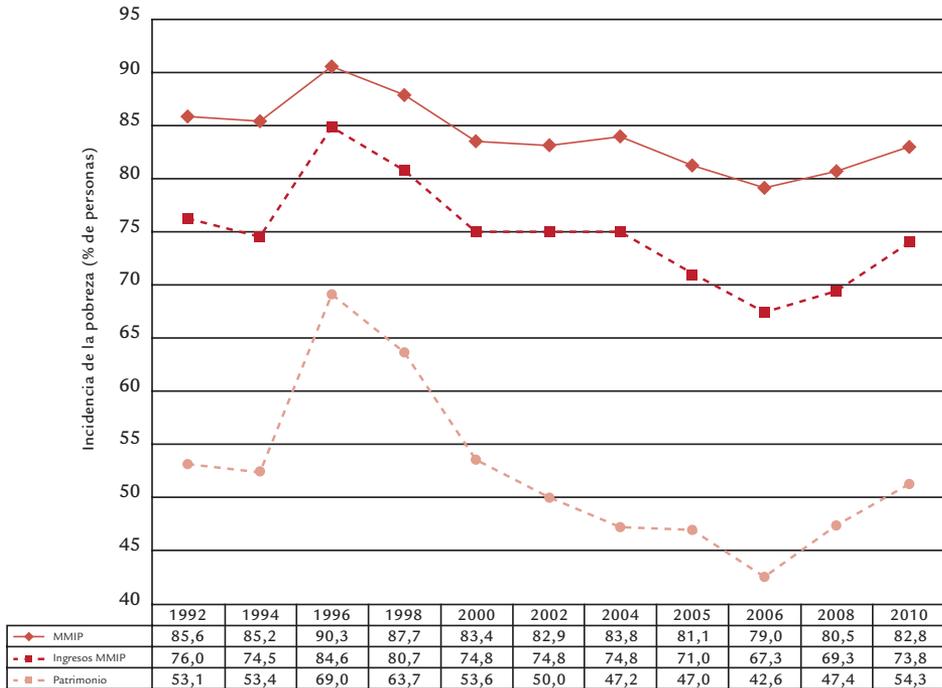
Elaboración: JB.

## La persistencia de muy altos niveles de pobreza

El gobierno de Fox (2000-2006) convirtió la reducción de la pobreza en la prueba de fuego de la calidad de su régimen. Las cifras para el período de su gobierno arrojan una reducción de la pobreza con cualquiera de los métodos utilizados, como se muestra en el gráfico 4. En efecto, habría bajado 11 puntos porcentuales con el método oficial; 7,5 puntos con la dimensión de ingresos del MMIP (Método de Medición Integrada de la Pobreza); y poco más de 4 puntos con el MMIP. Si se observan de cerca los datos del gráfico, es evidente que 2006 (último año del gobierno de Fox) constituye en todas las series el punto mínimo; que entre 2005 y 2006 hay una caída mucho más rápida que en el resto del período sin que existiera un auge económico o un cambio de política que lo explicase. En cambio, cuando se extiende la mirada para comprender la mayor parte del período neoliberal (1992-2010), resulta otra la historia. En efecto, podemos observar, dentro de este período de 18 años, tres subperíodos. 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 solo consideran los ingresos es muy alto: casi 16 puntos porcentuales según la pobreza de patrimonio (30% de incremento) y 8,6 puntos porcentuales en la dimensión de ingresos del MMIP (11,3% de incremento). El aumento según el MMIP (que incluye, además de ingresos, NBI —Necesidades Básicas Insatisfechas— y tiempo disponible o libre) es mucho más moderado: 4,7 puntos porcentuales, poco menos del 10% de incremento. Un segundo subperíodo, largo (1996-2006), muestra una baja casi constante que, sin embargo, se desacelera entre 2002 y 2005. Dentro de este subperíodo, no obstante, la baja más espectacular ocurre entre 1996 y 2000, baja que por sí misma revierte el aumento 1994-96 con los tres métodos. El tercer subperíodo es 2006-2010, en el cual cambia la tendencia y la pobreza aumenta rápidamente. Como se muestra en el gráfico 4, en todos los casos este aumento casi revierte totalmente la baja 2000-2006. Con el MMIP, la baja entre 2000 y 2006 es menor y también se revierte entre 2006-2010. Considerando el período 1992-2010 en su conjunto, podemos 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 en 2001), los niveles de pobreza de 1994 (no está 1992 en la serie) son similares (o superiores) a los niveles históricos de los sesenta y ochenta. 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 la 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 prevalecía en los años sesenta en México, e incluso por arriba del de 1984.

Gráfico 4  
Evolución de la pobreza MMIP, Ingresos MMIP  
y Pobreza de Patrimonio, 1992-2010



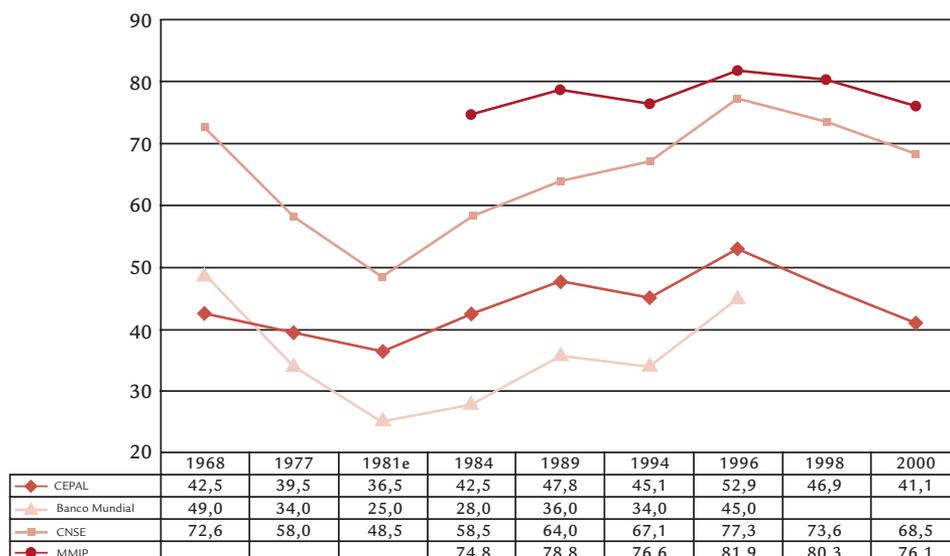
Fuente: ENIGH, 1992-2010.

Elaboración: JB.

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 subperíodos 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 (gráfico 5). b) Después de 1981, con la crisis de la deuda y la adopción del neoliberalismo, viene un largo período de aumento en la pobreza que termina en 1996 (gráficos 4 y 5). c) Entre 1996 y 2006 vuelve a cambiar la tendencia y viene un período de baja en la pobreza que continúa hasta 2006 (gráficos 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, se resalta que los niveles actuales: a) 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 (que arranca con fuerza en 1997) sino al rescate económico gigantesco que EE.UU. hizo de la economía mexicana.

Gráfico 5

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



Fuente: Damián y Boltvinik, 2003.

Elaboración: JB.

### El Progres-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 solo 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 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): 1) Entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que 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 que se han ido añadiendo al programa, como las transferencias para adultos mayores. 2) 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 desnutridos de 2 a 5 años. Además, otorga una transferencia en efectivo mensual por hogar beneficiario (para apoyo a la alimentación) que se actualiza semestralmente con la inflación y que era de 210 pesos en el segundo semestre de 2009. A partir de la crisis alimentaria de 2008, se añadieron 120 pesos mensuales para compensar el aumento de precios de los ali-

mentos. Con ambos montos, cada hogar recibía 11 pesos al día en el segundo semestre de 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 monto del apoyo es igual para todos los hogares pero debiera ser igual 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: solamente 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 5 años, los niños quedaban sin protección especial (hasta el tercer grado de primaria), aunque en el actual gobierno se sumó una transferencia de 100 pesos 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 solo 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 atienda más su salud y asista 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 que las becas educativas representan las mayores transferencias monetarias del PPO. Aquí también se busca estimular la demanda más que ampliar (o mejorar) la oferta. Otorga becas educativas por la asistencia regular desde el tercero de primaria hasta el tercero de bachillerato, crecientes conforme avanzan de grado y, a partir de secundaria, más altas para las niñas que para los niños (van de 140 pesos en tercero de primaria a 895 pesos en tercero 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 tercero 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, que la deserción escolar es mayor a partir del tercero de primaria, distinguiendo deserción de reprobación, pues parte de esta 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 aca-

baron 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 (los meses anteriores a la cosecha de maíz). 3) El argumento de que la beca de las niñas a partir de secundaria debe ser 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 Progresá. 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 13 años, el Programa Progresá-Oportunidades (PPO) está en crisis de credibilidad. Ha transcurrido un período 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 (solo 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». <sup>4</sup> 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.» Encuentran que, entre los varones, sí hay un efecto positivo del PPO, pero este es negativo entre las mujeres, por lo cual la afirmación inicial resultaría de la suma de ambos sexos. Además, encuentran una movilidad social nula:

En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas (p. 20 del vol. cit. en n. 7).

Estos hallazgos han sido matizados de diversas maneras. Por una parte, en la evaluación citada se aclara que «la muestra utilizada corresponde solo 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». Añade que no hay evidencias de que los jóvenes beneficiarios del PPO tiendan a migrar más que los no beneficiarios, y refiere a un estudio adicional que dio seguimiento a los migrantes para evaluar, en ellos, el efecto del

<sup>4</sup> 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» (SEDES, 2008). 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.

programa. Analizar este estudio es un pendiente. Sin embargo, en la evaluación cualitativa dirigida por Mercedes González de la Rocha se desmiente la supuesta no evidencia sobre la mayor tendencia a migrar de los más educados:

Los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales y los menos escolarizados son los que se quedan a residir y trabajar en sus lugares de origen.

Por otra parte, esta autora prevé que tampoco los migrantes graduados del PPO tendrán en EE.UU. mejor destino que sus predecesores, salvo (quizás) a mediano plazo. Todo ello sin incluir la crisis en EE.UU. 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 EU. Aunque sus habilidades escolares son bienvenidas, no son los empleos que les pueden brindar los beneficios que corresponden a su escolaridad. Hay cierto optimismo en el sentido de que algunos de los primeros migrantes con nivel bachillerato o universitario servirán como puente hacia mejores redes para los jóvenes que sigan sus pasos. Pero este proceso está por verse.<sup>5</sup>

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, dicen Ibararrán y Villa (2010), aquellos que otorgan transferencias monetarias, generalmente a hogares pobres, 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. Añaden que el análisis de los PTCE se está orientando hacia valorar su efectividad en contribuir al propósito de interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza. Para ello, dicen citando a Fizbein y Schady (2009), una vez que los PTCE cumplen con aumentar la asistencia a la escuela y a los servicios de salud, se requieren dos condiciones adicionales: 1) que estas mayores asistencias se traduzcan, efectivamente, 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. Ibararrán 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 suma el tema de la provisión (y calidad) de los servicios de educación y salud [...]. Sin embargo, existen graves deficiencias en todas las microrregiones estudiadas respecto a la provisión de estos servicios [...] las etnografías muestran un *panorama generalizado de marcadas carencias y fallas en la calidad*.

5 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, pareciera que las redes de reclutamiento de migrantes solo 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.

Las etnografías realizadas, que incluyen la denominada etnografía del aula y etnografía de la consulta, además de entrevistas a maestros, médicos y enfermeras y estudios de caso de distintos tipos de hogares, obtuvieron evidencias sobre los problemas que merman la calidad de la atención: 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, énfasis añadido).

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. Sin embargo, omiten mirar el panorama macrosocial en el cual se observa que, por ejemplo 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 solo en 1,9%. Al tomar en cuenta la desigualdad tanto en educación como en el consumo, construyendo los conceptos de logro igualitario equivalente en educación y consumo, el contraste entre ambos se mantiene. El consumo total igualitario equivalente disminuyó en 7,4% entre 1981 y 2000, mientras la educación igualitaria equivalente aumentaba en 15%. Ibararrán y Villa incurren en el mencionado error 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 autores proceden a revisar la ronda 2008 de evaluaciones del PPO y sintetizan sus hallazgos de la siguiente manera:

Behrman *et al.* informan de los impactos de largo plazo en menores que recibieron beneficios del PPO desde que el programa empezó y que tenían 36 meses de edad o menos entonces. Encuentran efectos positivos en las pruebas psicológicas de SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire) y WASI (Wechsler Abbreviated Scale of Intelligence), que son pruebas de problemas de conducta y emocionales, la primera, y de inteligencia, la segunda. *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 solo 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.*

Ibararrán y Villa reseñan también la evaluación realizada por Rodríguez y Freije que se analizó antes y que muestra que, entre los egresados que permanecen en su localidad de

origen, el impacto del PPO en términos de inserción y movilidad laboral es nula o incluso negativa. Concluyen que la preocupación existente sobre el hecho de 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. El empleo asalariado, asociado con mejores resultados en términos de actividades generadoras de ingresos en las áreas rurales, decreció significativamente, mientras aumentó el trabajo familiar». 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 es necesario leer con cuidado los escritos de Santiago Levy, presentado como su «principal arquitecto» en la contraportada de su libro más reciente<sup>6</sup> sobre este programa. Santiago Levy es un economista de derecha muy inteligente. Escribe bien, va al grano y es convincente. Reseñarlo críticamente requiere «deconstruir» sus argumentos uno por uno. 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, 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 (Levy, 2006: 1-2).<sup>7</sup>

En estos siete puntos Santiago 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.

6 *Progress Against Poverty. Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*, Brooking's Institution Press, Washington, D.C., 2006. Antes publicó, en coautoría con Evelyne Rodríguez, *Sin Herencia de Pobreza*, Banco Interamericano de Desarrollo- Planeta, México, 2005.

7 El PPO no fue tan novedoso como pretende Santiago Levy. En Honduras hubo un precedente totalmente independiente financiado por el BID que se inició en 1990, llamado «Programa de Asignación Familiar» (PRAF-I), que puede ser considerado el primer programa de Transferencias de Efectivo Focalizadas y Condicionadas (TEFC) y que, como el PPO, también incluía un modelo de evaluación complejo. En el PRAF-I: «los apoyos se condicionaron a que las familias enviaran a sus niños a la escuela y a los controles de salud» (Cohen, Franco y Villatoro, 2006: 290). Las similitudes con el PPO cubren otros aspectos. Para una descripción y análisis de PRAF-I y PRAF-II véase el volumen completo. Este precedente muestra que ni Progresa ni Levy inventaron las transferencias condicionadas y que PRAF-I es un precedente directo del PPO. También significa que el modelo de capital humano promovido mediante TEFC ya estaba en la agenda del BID (y también del Banco Mundial, como lo muestra la lectura del texto citado) antes del Progresa.

Si bien Santiago 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 este entre los hijos e hijas de los pobres extremos es condición suficiente para que no sean pobres cuando sean adultos. 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 e, *igualmente, por las políticas macro y micro-económicas* (en relación con la estabilidad fiscal y de precios; incentivos para la inversión, la innovación, y la creación de empleos) que tienen un impacto más directo en el crecimiento que el programa (Levy, 2006: 19-20, énfasis añadido).

Una estrategia que existió más en la mente de Levy que en la realidad, y que muestra su visión limitada, coherente con su postura neoliberal centrada en el mercado y los incentivos. Pero Santiago Levy sabe que esos jóvenes mejor educados necesitarán encontrar empleos bien remunerados para superar la pobreza. Lo que no parece saber es que la educación (centro del enfoque del PPO) *no es un bien absoluto sino relativo, un bien posicional*. No leyó a Hirsch o no lo asimiló:

*La satisfacción que un individuo deriva de los bienes y servicios depende en medida creciente no solo 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. Su comida es un asunto enteramente individual. En términos técnicos, *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 solo 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. Pero *la congestión de tráfico puede verse como un mero caso especial del fenómeno más amplio de la congestión social, que a su vez es una faceta importante de la escasez social*. Esta expresa la idea de que las buenas cosas de la vida están restringidas no solo por limitaciones físicas para

producir más de ellas sino también por *límites de absorción en su uso. 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 *Los bienes posicionales se vuelven un freno creciente a la expansión y extensión del bienestar. La escasez social aprieta su puño* (Hirsch, 1976: 3-4, énfasis añadido).

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 y 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.

El PPO es un ejemplo de aplicación de los principios de subsidiariedad y focalización. Pero además, al introducir las condicionalidades revela que se basa en el «principio de que los pobres extremos no saben lo que necesitan o no saben lo que necesitan sus hijos» y, por tanto, deben ser obligados a adoptar ciertas conductas que dan prioridad a la educación, la alimentación y el cuidado de la salud de los miembros del hogar y, sobre todo, de las nuevas generaciones. También se podría decir que, al adoptar la teoría ingenua del capital humano, actúan bajo el «principio de que la oferta de mano de obra más educada crea su propia demanda». Por último, y considerando un aspecto muy negativo del programa, que no se ha abordado antes, sobre todo en el medio rural, la focalización a hogares específicos (que no es la única focalización posible, siendo alternativas importantes la focalización territorial o por comunidad o barrio y, en el caso de educación, la focalización a escuelas públicas) conlleva el «principio de que la sociedad civil está organizada solo en hogares nucleares» y el bienestar de las personas se decide solo ahí. Esta, que es una verdad a medias para la sociedad urbana, donde la comunidad ha desaparecido, está muy lejos de la verdad en las comunidades campesinas, sobre todo las indígenas, donde la comunidad juega un papel importante en el bienestar de todos los individuos. Al incluir algunos hogares y excluir a otros, aun en comunidades muy pobres, el PPO erosiona el tejido social comunitario. Los hogares excluidos del PPO se sienten excluidos de la comunidad y dejan de contribuir a las tareas comunitarias. El resultado en el bienestar puede ser negativo.

### **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:

- 1 *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 enunciados en la propia Ley, que expresan de otra manera lo ya contenido en lo citado, son la universalidad, el fortalecimiento de la ciudadanía a través de un enfoque de derechos y la lucha contra la desigualdad. Hubiese sido posible y deseable (pero no ocurrió) haber incluido también como principio lo expresado en la fracción I citada: el Principio de la Responsabilidad Social del Estado que contrasta con el de Subsidiariedad del Estado del neoliberalismo. Las ideas centrales en torno a los dos primeros principios incluidos en la LDS son: a) la *política social se dirige a todos* y no solo 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». En el Principio IX, Exigibilidad, se establece que los derechos «serán progresivamente exigibles» pero condiciona tal exigibilidad a la «disposición presupuestal con que se cuente». 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, para que esta persiga la recaudación que las metas de la política social requieran. Así se entendió al formular algunos de los derechos específicos en ley específica, como el de la pensión alimentaria para adultos mayores. En efecto, la ley que establece este derecho estipula 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 sesenta y ocho 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 se reconoce y se explicita que la disposición presupuestal es una variable de política y no una constante dada (casi por fuerzas naturales o divinas) o variable exógena.

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 agudo contraste con las políticas neoliberales, que (al menos en los hechos, no necesariamente en la retórica) no tocan la desigualdad y solo buscan paliar la pobreza extrema. Por ello es muy importante la fracción IV del art. 1 (ya citada), al enmarcar la política de lucha contra la pobreza en la política contra la desigualdad.

Hagamos aquí un paréntesis para introducir el concepto de *igualdad de oportunidades*. En la ideología neoliberal la igualdad buscada es solamente la igualdad de oportunidades, 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. En su hermoso y pequeño libro *Why Not Socialism?*, Gerald A. Cohen distingue tres tipos de igualdad de oportunidades (2009: 14): a) la *igualdad burguesa de oportunidades*, que elimina restricciones de estatus socialmente construidas, formales e informales; amplía las oportunidades de las personas eliminando restricciones impuestas por la asignación de derechos y por las percepciones sociales fanáticas y prejuiciosas —podríamos interpretar a Cohen diciendo que, sobre todo, busca eliminar la discriminación formal e informal—. b) La *igualdad de oportunidades liberal de izquierda* va más allá: combate los efectos constrictivos de las circunstancias sociales, de nacimiento y crianza que constriñen no al asignar un estatus 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, señala Cohen. 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 de México anunciaba: arranque parejo en la vida). Según Cohen, este tipo de igualdad de oportunidades corrige las desventajas sociales pero no las desventajas natas o 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 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 solo diferencias de gustos y elección, no diferencias en capacidades y poderes naturales y sociales. En toda la tipología no se observa 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 las de los jóvenes provenientes de la clase media y alta, no es verdad que logremos que las diferencias de resultados reflejen solo las diferencias de gustos y elección, ya que 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 solo como trabajador asalariado. A pesar de este defecto, la tipología podrá ayudarnos a explorar el sentido profundo del concepto de igualdad.

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 este probablemente el principio que menos se ha aplicado y respecto del cual las facultades e instrumentos de política de los que dispone el gobierno del DF 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. La reciente eliminación (casi total) del impuesto a la tenencia de automóviles (excepto los muy lujosos) apunta, además, en sentido inverso, pues este era un impuesto progresivo.

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 y una nueva relación de convivencia social entre mujeres y hombres desprovista de relaciones de dominación, estigmatización, y sexismo». El enunciado tiene dos partes: en la primera se 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. La segunda parte del enunciado aborda la esfera privada de las relaciones entre mujeres y hombres, y se propone eliminar algunos de sus rasgos negativos frecuentes. El Principio de Equidad Social es más general que el anterior que está contenido en este: «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». En este caso, todo el enunciado 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 (estas se habrían emparejado, pero solo en el sentido de igualdad de oportunidades burguesa en los dos principios de equidad). La idea de dar 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, como dice Yanes, 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 de monto de las becas según calificaciones) y que contrasta con c) las becas del IEMS (Instituto de Educación Media Superior) 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 solo protege a quienes han perdido un empleo formal; e) niños talento, que es una transferencia monetaria y acceso a cursos extracurriculares 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 autobuses del propio gobierno y al consumo doméstico de agua, para nombrar solo los subsidios más importantes. 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.

Conviene hacer otro paréntesis para introducir la concepción de la ciudadanía de T. H. Marshall, y conviene hacerlo citando su introducción del tema:

Haciendo honor a mi carácter de sociólogo, empezaré diciendo que me propongo dividir la ciudadanía en tres partes: civil, política y social. En los viejos tiempos estas partes estaban trenzadas en un solo hilo. Los derechos estaban mezclados porque las instituciones estaban amalgamadas. Los derechos sociales también estaban amalgamados y derivaban del estatus, el cual no era uno de ciudadanía en nuestro sentido moderno. En la sociedad feudal estatus era la marca de clase y la medida de desigualdad. No existía una colección uniforme de derechos y obligaciones de la cual todos los hombres —nobles y comunes, libres y siervos— estuviesen dotados en virtud de su membresía en la sociedad. No había, en este sentido, *ningún principio de igualdad ciudadana que contrastar contra el principio de desigualdad de clases* (Marshall, 1965: 78-79, énfasis añadido; el ensayo citado fue una conferencia impartida en la Universidad de Cambridge en 1949).

Marshall define las tres partes de la ciudadanía. Sus definiciones se han plasmado en el cuadro 1. La ciudadanía plena supone la presencia de las tres partes de la ciudadanía que se expresan en los respectivos derechos: la *ciudadanía civil* en derechos civiles: libertades de expresión y creencia y en los derechos a la propiedad, a celebrar contratos, trabajar y a la justicia; la *ciudadanía política* en el derecho a participar en la elección y en el ejercicio del poder político; y la *ciudadanía social* en los derechos sociales que Marshall expresa destacando el aspecto global del bienestar y acentuando que debe cubrir todo el rango desde un mínimo que ve como un *modicum* de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado. Es decir, lo que Martha Nussbaum llamaría una «vida verdaderamente humana».

Pero además en la parte final del texto citado Marshall enuncia claramente que la ciudadanía impone el sello de *igualdad* en el seno de una sociedad marcada por la división de clases y, por tanto, por la *desigualdad*. Más adelante en el mismo clásico ensayo, Marshall desarrolla el carácter conflictivo de la relación entre ciudadanía y clase social:

La ciudadanía es un estatus conferido a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen dicho estatus son iguales con respecto a los derechos y obligaciones con los que está dotado tal estatus. No hay un principio universal que determine cuáles deban ser tales derechos y obligaciones [...]. La clase

social, por su parte, es un sistema de *desigualdad* [...]. Si mi aseveración de que los derechos sociales han sido una institución en desarrollo en Inglaterra al menos desde la última parte del siglo XVII, entonces es claro que su desarrollo coincide con el ascenso del capitalismo, que es un sistema no de igualdad sino de desigualdad. Aquí hay algo que requiere una explicación. ¿Cómo es que *dos principios opuestos* pudieron crecer y florecer en el mismo suelo? ¿Qué hizo posible que ambos se reconciliaran y se convirtieran, al menos por un tiempo, en aliados más que en antagonistas? La pregunta es pertinente pues es claro que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema capitalista de clases han estado en guerra (1965: 92-93).

Cuadro 1

## Tipos de derecho constitutivos de la ciudadanía según T. H. Marshall

Tipo de derecho y ciudadanía	Contenido	Instituciones involucradas
Civil	Libertades de expresión, pensamiento y creencia, derecho de la propiedad, a realizar contratos, a trabajar, y a la justicia (defender y afirmar todos los derechos propios en igualdad con otros a través del debido proceso).	Cortes de Justicia
Político	Derecho a participar en el debido ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de poder o como elector de tales miembros.	Parlamentos y Consejos 'Municipales'
Social	Todo el rango, desde el derecho a un <i>modicum</i> de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a compartir la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.	Sistema educativo; servicios sociales

Elaboración: JB.

David Martínez (2011: 73-88) sostiene que el paradigma de política social del DF (que se refiere a los tipos ideales y que se diferencia del concepto de régimen de bienestar que describe lo que opera en la realidad) 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» (Martínez, 2011: 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». En cuanto a la segunda característica, Martínez señala, siguiendo a Barba, que el paradigma «declarado por el DF tendría las siguientes características» (cito solo algunas): Estado garantista en el cual las personas son ciudadanos, sujetos de derechos al margen de su situación en el mercado, y no únicamente individuos; el propósito de la política so-

cial 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 aquí se interpreta 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 (Martínez, 2011: 79). Respecto a la tercera característica, se refiere sobre todo a la brecha de implementación entre el paradigma y el régimen.

Pablo Yanes (2011) caracteriza en los siguientes términos la concepción de la política social vigente en el DF:

Su sustento fundamental es el reconocimiento, ejercicio y exigibilidad de los derechos sociales, el carácter garantista de la acción del Estado y la recuperación de sus responsabilidades sociales. Una concepción que asume la construcción de ciudadanía como proceso de ejercicio de derechos, defiende el carácter universal de los mismos y la necesidad de construir políticas y programas acordes con esta perspectiva. Asimismo, parte de la necesidad de articular desde los derechos la política social y de vincular a esta con la política económica. Por ello mismo se establece como valor fundamental de su política el logro de la *igualdad de derechos*.

En el trabajo citado, Yanes compara esta concepción con la que prevalece en el Gobierno Federal (GF) y adopta como ejemplo paradigmático de la primera la Pensión Universal Ciudadana y de la segunda el Programa Oportunidades. Concluye así la comparación que hace de ambas:

Oportunidades y la Pensión Ciudadana sintetizan de manera cristalina las dos orientaciones dominantes en materia de política social en el país. Implican, ambos, transferencias monetarias, pero mientras que el primero es focalizado, la segunda es universal; el primero condicionado y la segunda, exigible; el primero es temporal y la segunda, vigente hasta el fin del ciclo de vida; el primero implica obligaciones del ciudadano, la segunda, del Estado; el primero reproduce la lógica de subordinación social, la segunda *construye ciudadanía y autonomía social*.

Aunque aquí se coincide en algunos aspectos con Martínez y con Yanes, en el cuadro 2 se presenta una comparación entre el paradigma (no el régimen) de política social o de bienestar social del GF y el del GDF, que incluye aspectos no incluidos por estos autores y que interpreta el concepto de desfamiliarización de manera distinta que Martínez.

En los ocho rubros, los paradigmas dominantes en el Gobierno Federal (GF) y en el del DF (GDF) 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 (Hayek, Friedman) y en la doctrina social cristiana (DSC), tiene un rol subsidiario y solo 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.

## Cuadro 2

**Comparación entre el paradigma de política social  
del Gobierno Federal y del Gobierno del DF**

Rubro	Gobierno Federal	Gobierno del DF
1. Tipo de Estado	Subsidiario	Socialmente responsable
2. Igualdad valiosa/ buscada	De oportunidades	<i>De resultados</i>
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; pobres con necesidades elementales</i>	<i>Motivado por la autoestima/estima: le citoyen; pobres con necesidades limitadas</i>
6. Población objetivo	Pobres extremos	<i>Grupos vulnerables</i>
7. Logros buscados de la política social	Mercantilizar, familiarizar (fortalecer la autoridad familiar) y empoderar a madres de familia	<i>Desmercantilizar y desfamiliarizar (fortalecer la autonomía individual)</i>
8. Tipo de programas y transferencias monetarias	TM/P FCFI; focalizadas a hogares en pobreza extrema, condicionadas, a la autoridad materna familiar, insuficientes	TM/P UNCII; universalistas o focalizadas territorialmente; incondicionales, al individuo, insuficientes

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

Elaboración: JB.

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. 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 Atención 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 señala que tal oferta sea temporal y que se corregirá en el mediano o largo plazo)<sup>8</sup> para quienes no son derechohabientes de la seguridad social, manteniendo

8 Se reproducen a continuación los primeros tres artículos de la Ley que establece tal derecho (énfasis añadido): «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 Dis-

do e institucionalizando, por tanto, un dualismo que niega la igualdad de resultados. En tanto que (rubro 3) la libertad valiosa para el GF es solo 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 debería ser solamente la población en pobreza extrema, ya que (siguiendo implícitamente a Friedrich Hayek) solo ella está impedida de *jugar el juego del mercado*; en cambio, para el GDF hay una gran tensión entre una población objetivo universal (toda la población) que sería la 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 que solo se aplica al interior de dichos grupos vulnerables: todos los adultos mayores, todos los no derechohabientes. 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 son la creación de, al menos, tres mercados: 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 dicha ideología) ampliación de mercados, y lo que hacen las transferencias monetarias (TM) es ampliar la demanda mercantil. También la política social del GF busca fortalecer la autoridad de la cabeza familiar y empoderar a las mujeres y, por ello, les otorga a ellas las transferencias monetarias del Oportunidades. 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, entregándolas 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 de 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 de-

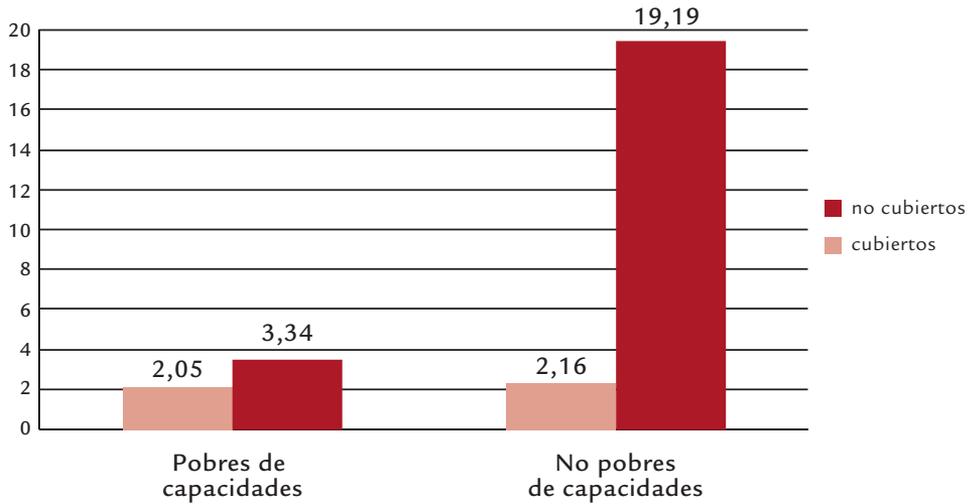
---

trito 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 esta 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.

terminada) y, por tanto, en ese tramo de la circulación monetaria, desmercantilizan. Por último, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el tipo de programas y transferencias (rubro 8) contrasta agudamente en ambos tipos de gobierno. En contra de lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), 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, dirigidas a la autoridad familiar, consolidando así el despotismo familiar y resultando insuficientes (muy magras). En el GDF, en contraste, los programas son universalistas (aunque, como se dijo antes, al interior del grupo vulnerable previamente seleccionado), la mayor parte de ellos son incondicionales (aunque las becas de Prepa Sí no lo son), casi todas se entregan a los individuos (adultos mayores, discapacitados, estudiantes), estimulando así la autonomía individual. Sin embargo, aunque son menos magras que las transferencias y programas del GF, siguen siendo muy insuficientes.

Con la evidencia empírica que se cuenta, podemos concluir el contraste entre los modelos sociales del GF y del DF. Se observa lo previsible: los enormes errores de la focalización en el programa Oportunidades (gráfico 6). De acuerdo a los datos oficiales, los 5,39 millones de hogares pobres de capacidades que constituyen, según la SEDESOL federal, la población objetivo del Oportunidades, se confirma que el mismo cubre a menos del 40% (2,05 millones, equivalentes al 38% de los hogares pobres de capacidades); mientras el 62% queda sin cobertura (3,34 millones). Este 62% expresa el error de exclusión. Cuando se considera el número de hogares cubiertos, se aprecia que 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 perfecta (ver Cornia y Stewart, 2003: 548-554). El gráfico 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 GF, que sí fueron diseñadas con ese fin. El gráfico 7 muestra que en el DF la pobreza y la indigencia después de transferencias son casi 3% y más del 9% más bajas que antes de transferencias; mientras a nivel nacional las transferencias federales solo logran bajarlas en 1% y poco menos del 7%. Esta evidencia también viene a poner en duda la eficacia de las transferencias focalizadas.

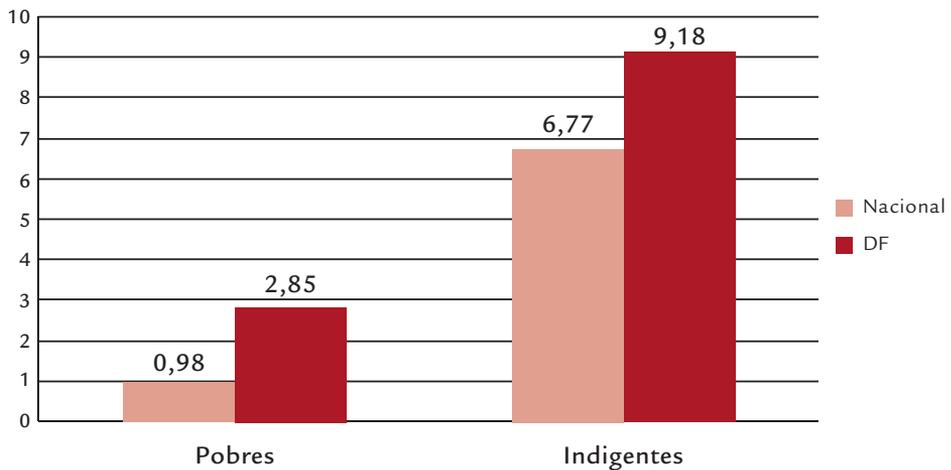
Gráfico 6  
 Errores de inclusión y exclusión en el  
 Oportunidades (millones de hogares, 2008)



Fuente: Simulaciones a partir de la base de datos de la ENIGH, 2008.

Elaboración: JB.

Gráfico 7  
 Reducciones (en %) de la pobreza y la indigencia como resultado de las  
 transferencias monetarias del GF y del GDF, 2008



Fuente: ENIGH, 2008.

Elaboración: JB.

#### 4. 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 medioambiente y los demás pueblos del planeta y en un entorno político de profundización de la vida democrática— la riqueza humana o el florecimiento humano, que consiste en el desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas, y el desarrollo y la aplicación de las capacidades humanas. Es no solamente bienestar humano lo que se busca, sino desarrollo, florecimiento, enriquecimiento del ser humano. No solo la vida buena, sino también la vida plena de todos y todas. 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. Debe promoverse aquello que propicie el cumplimiento de este objetivo y debe rechazarse lo que lo frene u obstaculice. Los obstáculos más graves que hay que superar son la desigualdad y la enajenación. Por ello, los objetivos derivados centrales son: regulación democrática de los mercados, desmercantilización (de los bienes y servicios básicos, de la fuerza de trabajo y de la vida), y des-enajenación.
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. Requisito indispensable para alcanzar el objetivo es la articulación virtuosa de las políticas sociales, culturales y económicas, que deben concurrir sinérgicamente. 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, como se dijo, 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, por la desigualdad y la enajenación que le caracterizan, inevitablemente genera pobreza, económica y humana, justamente lo opuesto al objetivo perseguido. La pobreza económica se explica, sobre todo, por la desigualdad inherente al capitalismo; la pobreza humana, por la pobreza económica y por la enajenación, tanto en el trabajo como en el consumo. Los Estados de bienestar (en particular los escandinavos) han aminorado la desigualdad que genera pobreza económica y han logrado, por tanto, reducir sustancialmente la pobreza económica. En cambio, no se han fijado el objetivo de eliminar la enajenación, por lo cual no han avanzado en la misma medida hacia la reducción de la pobreza humana.
5. Por tanto, alcanzar el objetivo central, el florecimiento humano, requiere la creación de un Estado de bienestar 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 incluya tanto la política económica como la social y la cultural, y cuyos objetivos vayan más allá de la eliminación de la pobreza económica y procuren también la erradicación de la pobreza humana.

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: toda extensión de los derechos sociales disminuye el estatus de mercancía de las personas pero solo 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 una desmercantilización radical que hace posible que el sostenimiento de la vida no dependa de la previa venta de la fuerza de trabajo. Para ser completa, debe incluir también la desmercantilización de la tierra y de la naturaleza en su conjunto.

6. ¿Cómo saber si un Estado es un EB? Una respuesta es que un EB auténtico es aquel 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 únicamente 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 (lo podemos llamar principio de responsabilidad social del Estado). Un EB residual no es un auténtico EB, como tampoco lo es aquel que restringe el compromiso del Estado a grupos sociales marginales y merecedores (niños, mujeres, ancianos). Cuando, finalmente, los beneficios son universales pero magros, sí estamos ante un EB que, sin embargo, logra avanzar muy poco en la desmercantilización, puesto que el sostenimiento de la vida sigue dependiendo del mercado. Tanto el universalismo de niveles uniformes y de beneficios generales bajos, como el EB centrado en la asistencia social focalizada a la pobreza extrema (como el que prevalece en el país), generan un dualismo social en el cual los estratos altos se atienden vía el mercado, y los beneficios públicos (de baja calidad) quedan para los de a pie. Cuando ello ocurre, estos estratos dejan de apoyar el EB y resisten los altos niveles impositivos requeridos.

En México no hay un EBDD; es necesario construirlo. Se enumeran a continuación algunas propuestas de acción de corto y mediano plazo:

- a. El EB quedaría conformado por la administración pública en su conjunto (y no solo por los sectores sociales), por los mecanismos de participación y consulta social, y los de coordinación con los estados y el DF, así como los de concertación con el sector privado. El papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería central, igual que el de las secretarías de lo económico. En particular, es necesario reconstruir (y superar) el Estado de bienestar agrario que fue desmantelado durante los primeros gobiernos neoliberales. Se requiere reformar la Constitución para que el Banco de México se ocupe también del crecimiento económico y no solo 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.
- b. El EB requiere un Estado fiscalmente fuerte. No basta con la austeridad en el gasto corriente de la administración pública, aunque esta ayuda en el arranque. Actual-

- mente, 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, mediante severos mecanismos de control y fiscalización. También debe estimularse la afiliación a la seguridad social disminuyendo la evasión de las obligaciones patronales, lo que además supone una amplia coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y una amplia difusión (y movilización) para que los trabajadores exijan su derecho a la seguridad social).
- c. La auténtica lucha contra la pobreza económica supone una disminución sustancial de la desigualdad, al reducir significativamente el ingreso disponible en la cúspide y aumentándolo sustancialmente 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* y no, como enarbola la administración neoliberal de la pobreza, esperar a que los hogares se empobrezcan y lo demuestren para (solo 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 (SM) 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 en 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* (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 (medio salario mínimo) a corto plazo y gradualmente aumentarse hasta alcanzar un SM; v) se debe instituir una nueva transferencia para todos los hogares con menores que aún no asistan a la escuela; vi) las transferencias vigentes en el DF para discapacitados deberán generalizarse 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 comprenderá los tres niveles de atención y la rehabilitación; y que no excluirá ningún padecimiento ni a 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, etc. Toda la red hospitalaria nacional pública será absorbida por el SNS, que será financiado con impuestos generales.

Habrá que diseñar un procedimiento gradual para transitar de la situación fragmentada y contradictoria actual al SNS que vaya acompasando el financiamiento necesario.

- 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 de los programas de pensiones a adultos mayores hasta que alcancen un salario mínimo, como se dijo, y otorgar a todos los que trabajan en el sector informal, durante los días que cubran las constancias de incapacidad (por enfermedad, accidente o cualquier otra causa) emitidas por el SNS, al menos un salario mínimo diario.
- i. En educación, el cambio fundamental consiste en orientarla al florecimiento humano, entendiéndolo como la apropiación de la herencia humana (y así que deje de ser solo instrumento ocupacional y se convierta en un fin en sí mismo). Las tareas prioritarias son: elevar la calidad de la educación; ampliar los horarios de preescolar y primaria para conformar la escuela de tiempo completo que, entre otras cosas, desarrolle la educación artística y física; 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; ampliar sustancialmente la oferta de espacios en educación media superior y superior así como de estancias infantiles (guarderías) gratuitas para que todas las familias que necesiten o quieran el servicio de cuidado diario de los menores cuenten con él.
- 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, advirtiendole del daño o posible daño que causan.

## Bibliografía

- ARAGHI, Farshad  
2012 «The Rise and Fall of the Agrarian Welfare State». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Pobreza y Persistencia Campesina*. El Colegio de México, marzo.
- COHEN, Gerald A.  
2009 *Why Not Socialism?* Princeton: Princeton University Press.
- COHEN, Ernesto, Rolando FRANCO y Pablo VILLATORO  
2006 «Honduras: el programa de asignación familiar». En Ernesto Cohen y Rolando Franco, eds. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.
- CORNIA, Giovanni Andrea, y Frances STEWART  
2003 «Subsidios alimentarios: dos errores de focalización». En *Comercio Exterior*, vol. 53, No. 6: 563-573.
- DAMIÁN, Araceli, y Julio BOLTVINIK  
2003 «Evolución y características de la pobreza en México». En *Comercio Exterior*, vol. 53, No. 6: 519-531.
- FIZBEIN, Ariel, y Norbert SCHADY (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 *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, Síntesis Ejecutiva*. SEDESOL.
- HIRSCH, Fred  
1976 *Social Limits to Growth*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- IBARRARÁN, Pablo, y Juan Miguel VILLA  
2010 *Labor Markets and Conditional Cash Transfers: Implications for Poverty Reduction of Oportunidades in Mexico*. Documento de trabajo del BID. Disponible en formato electrónico en: [economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/nipabril2010/villa\\_ibarraran\\_labor\\_insertion\\_assessment\\_cct\\_programs.pdf](http://economiccluster-lac.org/images/pdf/eventos/nipabril2010/villa_ibarraran_labor_insertion_assessment_cct_programs.pdf).
- LEVY, Santiago  
2006 *Progress Against Poverty. Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- MARSHALL, Thomas Humphrey  
1965 «Citizenship and Social Class». En *Class, Citizenship, and Social Development. Essays*. Nueva York: Anchor Books.
- MARTÍNEZ, David  
2011 «Los ejes del paradigma de política social en el Distrito Federal y su posible utilidad para realizar análisis comparativos». En Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia, coords. *La necesaria reconfiguración de la política social de México*. Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana León y Fundación Konrad Adenauer.

SEDESO

2008 *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, Síntesis Ejecutiva.*

YANES, Pablo

2011 «La orientación universalista de la política social del Gobierno del distrito Federal, México: enseñanzas, tensiones y perspectivas». Documento inédito.