Agenda para el desarrollo

Globalización y bloques económicos: mitos y realidades
Volumen 1

Desarrollo económico: estrategias exitosas
Volumen 2

México en el mundo: inserción eficiente
Volumen 3

Macroeconomía del crecimiento sostenido
Volumen 4

Finanzas públicas para el desarrollo
Volumen 5

Financiamiento del crecimiento económico
Volumen 6

Política industrial manufacturera
Volumen 7

Política energética
Volumen 8

Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero
Volumen 9

Educación, ciencia, tecnología y competitividad
Volumen 10

Empleo, ingreso y bienestar
Volumen 11

Derechos y políticas sociales
Volumen 12

Políticas de desarrollo regional
Volumen 13

Sustentabilidad y desarrollo ambiental
Volumen 14

Democracia y gobernabilidad
Volumen 15

Empleo, ingreso y bienestar

José Luis Calva
Coordinador

Alberto Arroyo Picard, Carlos Barba Solano, Graciela Bensusán, Julio Boltvinik, José Alfonso Bouzas Ortiz, Mario Camberos C., Luis E. Candaudap, Rodolfo Corona Vázquez, Araceli Damián, Agustín Escobar Latapí, Gerardo Fujii, Luis Lozano Arredondo, Gerardo Ordóñez Barba, Luis Ignacio Román Morales, Carlos Salas, Enrique Valencia Lomelí

Textos

CONOCER PARA DECIDIR
EN APOYO A LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

Miguel Ángel Porrúa

MÉXICO 2007

Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI

*Araceli Damián**

Algunas consideraciones sobre las políticas económicas

Diversas políticas implementadas para contrarrestar las crisis de los ochenta (y subsecuentes) afectaron de manera significativa los avances logrados en materia de superación de la pobreza logrados durante el periodo de sustitución de importaciones. El esquema de subsidios generalizados fue abandonado y se implementó el de subsidios focalizados. Asimismo, los precios de los bienes y servicios producidos por el gobierno aumentaron en un afán de que éstos reflejaran su costo real. Ambas políticas trajeron consigo que productos tales como la tortilla, el frijol, la leche, la carne, entre otros, así como el agua, el transporte, la luz, la gasolina, fertilizantes, etc., aumentarán de precio afectando el nivel de consumo de la población y contribuyendo al aumento en la pobreza (véase Damián, 2002).

Múltiples factores han influido para que la economía no logre los niveles de crecimiento observados antes de la crisis de la deuda. Joseph Stiglitz (1998 y 2003) ha afirmado que las políticas de ajuste puestas en marcha en América Latina han fracasado debido a la inflexible adhesión de parte de las organizaciones internacionales (y de los gobiernos que las han puesto en marcha) a la vertiente ortodoxa de la economía neoliberal. Este autor identifica cuatro áreas en las que estas políticas han afectado a los pobres: *1)* la privatización tiende a elevar los precios de bienes y servicios antes producidos públicamente; *2)* la liberación del mercado de capital permite a los especuladores desestabilizar las economías nacionales; *3)* el establecimiento de precios mediante mecanismos de mercado, aumenta los costos de los alimentos básicos y del combustible para los pobres; 4) la apertura comercial, sin considerar que el "libre" mercado se encuentra regido por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), coloca en situación de peligrosa desventaja a los países más pobres. En el caso de México, esta situación ha sido experimentada además a través del establecimiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, en el cual se firmaron diversos acuerdos que ponen

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

en desventaja a los productores nacionales, debido al atraso tecnológico y a los subsidios a la agricultura que otorgan los Estados Unidos a los productores de ese país.[1]

Por otra parte, Stiglitz (1998: 31) también ha criticado al paquete de reformas que alentó el Consenso de Washington ya que se hace "...uso de un pequeño conjunto de instrumentos (incluyendo estabilidad macroeconómica, liberalización comercial y privatización) para alcanzar una meta relativamente estrecha (el crecimiento económico)". Stiglitz afirma que se necesita un conjunto más variado de instrumentos para alcanzar una meta bastante más amplia (es decir, aumentos en los niveles de vida). Señala que la recomendación de políticas de golpes agresivos y preferenciales contra la inflación se basa en el supuesto de que *1)* la inflación resulta costosa; *2)* una vez que empieza a aumentar, la inflación tiende a acelerarse hasta quedar fuera de control; y *3)* resulta muy costoso revertir los aumentos de la inflación. Con base en estudios empíricos que analizan el costo que tiene la inflación para el crecimiento económico, Stiglitz (1998: 8) señala que existe escasa evidencia de que una tasa de inflación de hasta 40% resulte costosa en términos de crecimiento. Este autor sostiene que "el control de las tasas alta y mediana de inflación debiera ser una política prioritaria, pero es poco probable que una mayor presión para disminuirlas pudiera mejorar significativamente el funcionamiento de los mercados" (Stiglitz, 1998: 8).

Los datos sobre desempeño económico muestran que el modelo neoliberal seguido durante los últimos cuatro sexenios logró una estabilidad macroeconómica muy frágil,[2] con un muy bajo y a veces negativo crecimiento económico. A pesar de haber mantenido una tasa de inflación de un dígito (llegando a 3.33% en el 2005), la economía mexicana creció en los últimos cinco años (del último trimestre de 2000 al correspondiente a 2005). El producto interno bruto (PIB) creció a tan sólo 1.8% anual, que en términos *per capita* representa 0.7% anual.

En México, la manera como se puso en marcha el control de la inflación tuvo impactos directos sobre el bienestar de la población. En primer lugar, una herramienta central en el intento por frenar la inflación fue el control salarial. Para justificar esta política, el gobierno argumentó que pretendía "evitar el cierre masivo de empresas y el crecimiento descontrolado del desempleo" (Aspe, 1993: 18). Sin embargo, se ha afirmado que los controles salariales fueron innecesarios, ya que la austeridad fiscal y monetaria habría sido suficiente para detener la inflación (Gould, 1996: 27).

Por otra parte, si bien la liberalización de los mercados de bienes intensificó la participación de México en los mercados internacionales, el sesgo antiexportador del modelo de sustitución de impor-

1 Es importante señalar que a pesar de las fuertes críticas al modelo de sustitución de importaciones, el nuevo modelo exportador mexicano está fuertemente sustentado en la industrialización lograda durante el periodo de sustitución de importaciones. Sin embargo, muchas cadenas productivas fueron destruidas al favorecerse la importación de productos intermedios.

2 Muestra de la fragilidad macroeconómica son las crisis posteriores a 1982. Como resultado de la de 1986, la tasa de inflación llegó a casi 160% en 1987. La crisis de diciembre de 1994 conllevó a tasas de inflación de 52 y 78% en 1995 y 1996, respectivamente.

taciones fue reemplazado por un sesgo proimportador en el nuevo modelo secundario exportador (Guillén, 2003: 9-10).[3] De esta forma se constata una desustitución de importaciones y un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones.[4] El nuevo modelo exportador se ha sustentado en el crecimiento de la industria maquiladora y en las nuevas actividades exportadoras de las empresas multinacionales que se caracterizan por su escaso eslabonamiento productivo interno (3% de proveedores nacionales), y la utilización de mano de obra con bajos salarios y sin protección laboral (Guillén 2003: 10). Asimismo, los gobiernos abandonaron su papel activo en la economía, dejando a la deriva y expuestas a la desleal competencia internacional a las diversas ramas productivas nacionales.

La liberalizaron de los mercados de capitales también desestabilizó la economía nacional al ser sometida a los caprichos de los capitales golondrinos. Por otra parte, el mantenimiento de tasas reales de interés altas para atraer este tipo de capitales desalentó la inversión productiva. Esta medida, propuesta en el Consenso de Washington, no alentó el ahorro interno como había sido supuesto. El mismo Stiglitz se preguntaba cómo era posible sostener que altas tasas de interés, conjuntamente con la liberalización de los mercados de capital, podían construir fábricas con dinero que entra en un día y sale por la noche. Las tasas de interés altas para controlar la inflación hacen casi imposible la inversión, por tanto, en lugar de que los trabajadores en empleos poco productivos pasen (en periodos de ajuste) a empleos más productivos, pasan al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza. Esto se debe a que las tasas reales de interés elevadas representan el precio del capital. Las políticas que alientan el alza de las tasas de interés reales y la disminución de los salarios reales producen una redistribución del ingreso a favor del capital y en contra de los trabajadores.

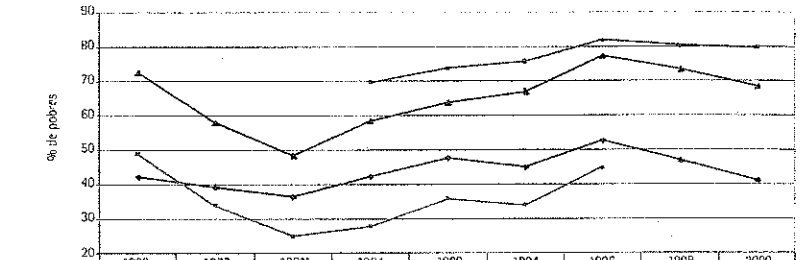
La evolución de la pobreza en nuestro país muestra un patrón de retroceso como se aprecia en la gráfica 1. En ésta se presentan cuatro cálculos distintos de la pobreza; tres de ellos se basan en lo que se conoce como método de línea de pobreza (LP), el primero es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el segundo corresponde a un cálculo de pobreza publicado por el Banco Mundial (World Bank, 2000), y el tercero está basado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, por primera vez utilizada en Coplamar (1983) y posteriormente por Enrique Hernández-Laos y Julio Boltvinik. Finalmente se presenta el cálculo de la pobreza con base en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), método que combina la medición por LP, por necesidades básicas insatisfechas y por tiempo (el necesario para el trabajo doméstico y extradoméstico y el libre).[5]

3 Este autor señala que la proporción que representaban las importaciones y exportaciones en términos reales como proporción del PIB pasó de 28% en 1994 a 48% en el 2002. Por otra parte, se logró reducir la dependencia de las exportaciones petroleras, que pasaron de representar 70% del total en 1970 a 9% en 2002.

4 Guillén también señala que entre 1988 y 1998 por cada 1% de aumento en el PIB, las importaciones crecieron en 3%, generando déficit comercial.

5 Para una explicación de la metodología del MMIP véase Boltvinik, 1999, anexo metodológico. Para la metodología de medición de la pobreza de tiempo, véase Damián, 2003 y 2006.

Gráfica 1
Evolución de la pobreza en México, 1968-2000



	1968	1977	1981*	1984	1989	1994	1996	1998	2000
CEPAL	42.5	39.5	36.5	42.5	47.8	45.1	52.9	46.9	41.1
Banco Mundial	49.0	34.0	25	28	36	34	45		
PIB	72.6	58.0	48.5	58.5	64.0	67.1	77.3	73.6	68.5
MMIP				69.8	73.8	75.8	81.9	80.3	79.8

Las tres series que inician en 1968 muestran una disminución de la pobreza durante el periodo de sustitución de importaciones, al pasar de 72.6 a 48.5% en 1981 en la serie de Hernández-Laos-Boltvinik, de 42.5 a 36.5% en la de la CEPAL y de 49 a 25% según el Banco Mundial. A partir de esa fecha, que coincide con la crisis de la deuda de 1982, la pobreza muestra una tendencia al alza, y aunque ésta tiene periodos de disminución, en general en el 2000 se tienen niveles por arriba de los prevalecientes a mediados de los ochenta. Así en la serie del MMIP, la pobreza pasa de 69.8 a 79.8% entre 1984 y 2000, en la de Hernández-Laos-Boltvinik aumenta de 58.5 a 68.5% y sólo la de la CEPAL presenta una ligera disminución ya que pasa de 42.5 a 41.1%.[6] No obstante, en todos los cálculos la pobreza es superior o cuando menos casi igual en 2000 que en 1994. Por tanto, podemos decir que, en general, las reformas estructurales no mejoraron las condiciones de vida de la población en la década de los noventa. Por otra parte, el rápido crecimiento económico experimentado entre 1996 y 2000 (del 5.5% anual, en promedio), no logró reducir la pobreza a los niveles observados a inicios de los noventa.

La pobreza en el siglo XXI

El siglo XXI inicia en nuestro país con un retroceso económico. Entre 2000 y 2002 el PIB creció en tan sólo 0.3% anual, que en términos *per capita* representó un disminución de 0.6%. Con base en el pobre desempeño de la economía mexicana, la CEPAL (2002: 4, recuadro 1.1) proyectó que la pobreza en México aumentaría a 42.3% en 2001, ubicándose este flagelo en el nivel observado en 1964, casi 6 puntos porcentuales por encima de 1981, y más de un punto porcentual del 2000.

[6] La serie del Banco Mundial llega hasta 1996 y para esa fecha la pobreza había aumentado en más del doble al pasar de 25% en 1981 a 45% en 1996.

Para sorpresa de propios y extraños, en 2003 el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), dio a conocer sus cálculos de pobreza 2002, que mostraban una disminución de ésta con respecto a 2000, pero sobre todo la pobreza extrema (denominada alimentaria por el gobierno federal) en las zonas rurales.[7] Ante la inesperada baja de la pobreza, la CEPAL (2003), Boltvinik (2003 a, b, c, d y e) y Damián (2003 a, b, c, 2004, y en prensa) analizaron en que grado los cambios metodológicos realizados a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002 afectaban la comparabilidad con la encuesta de 2000.

A pesar de que la CEPAL rectifica a la baja su proyección de pobreza al año 2002, (ubicándola en 39.4%, casi tres puntos porcentuales por debajo de lo proyectado), en el *Panorama Social de América Latina* 2003 el organismo advierte que: "probablemente las cifras correspondientes al 2002 no sean del todo comparables con las de 2000, en especial las áreas de baja densidad (rurales), debido a los cambios inducidos en el diseño muestral de la última encuesta de ingresos y gastos de los hogares, relativos básicamente al tamaño y distribución de la muestra" (CEPAL, 2003:5)

En el mismo documento, más adelante, la CEPAL (2003: 58) dedica un recuadro para exponer cuáles fueron los cambios metodológicos más relevantes de la encuesta 2002 y cómo afectaron éstas la evolución de variables sociodemográficas que a su vez influyen en la evolución de la pobreza. La CEPAL se pregunta si la baja en la pobreza y la indigencia "pueden atribuirse a la dinámica económica y a los efectos de la política social, o deben entenderse como un fenómeno de carácter netamente estadístico provocado por el hecho de que la ENIGH del 2002 difiere de la 2000 en al menos tres aspectos: las consideraciones para determinar el tamaño de la muestra que es mucho mayor (17 167 hogares en comparación con 10 108 hogares), los criterios de distribución de las viviendas utilizados en el diseño de la muestra y los cambios en el cuestionario, que permitieron captar mayores volúmenes de ingreso en ciertas partidas". Finalmente el organismo sostiene que "resulta evidente que los factores mencionados (es decir, los cambios metodológicos de la ENIGH 2002) podrían tener un efecto importante en los resultados de pobreza y distribución del ingreso. A manera de ilustración, si el tamaño de los hogares (rurales) de menores ingresos hubiera evolucionado (en 2002) conforme a lo previsto —por ejemplo, una disminución de dos décimas respecto del valor de 2000 (5.9 personas)—, la tasa de pobreza extrema se ubicaría alrededor de 18%, una cifra superior a las estimaciones derivadas de los datos de la ENIGH 2002". Pero este organismo optó por mantener como oficial el dato

[7] La Sedesol calculó los datos de pobreza 2002, basándose en la propuesta dada a conocer por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), integrado por un grupo de investigadores convocados por la misma Secretaría, para proponer el "método oficial de pobreza". El Comité Técnico (CT) propuso tres líneas de pobreza, de las cuales la más alta fue eliminada de manera arbitraria por la Sedesol, quedándose como medida de pobreza la línea intermedia del CT, la cual sólo identifica a un subuniverso de los pobres, y el gobierno federal la denominó pobreza de patrimonio. Asimismo, la Sedesol construyó una línea de pobreza llamada de capacidades, la cual identificaría un universo de pobres, que no podrían cubrir las necesidades de alimentación, salud y educación, aun cuando destinaran el 100% de su ingreso a éstas (para conocer a detalle el método del CT y una crítica a éste véase Boltvinik y Damián, 2003).

derivado de la ENIGH 2002, ubicando a la pobreza extrema en 12.6% de la población. A pesar de la baja de la pobreza a nivel nacional por la reducción en el medio rural, los datos correspondientes a la pobreza urbana en 2002 muestran un ligero aumento de la pobreza extrema (de 6.6 a 6.9%), mientras que la pobreza, en general, se mantiene estancada (32.3 y 32.2% en 2000 y 2002, respectivamente).

En análisis de las ENIGH 2000 y 2002 realizados por Boltvinik y Damián los han llevado a afirmar también que efectivamente éstas no son comparables, debido a que presentan serias inconsistencias en la evolución de las fuentes de ingreso; el tamaño de los hogares, sobre todo en el medio rural; en el aumento de la población ocupada (para una crítica más detallada véase Damián, en prensa).[8] En

[8] Los señalamientos de estos dos autores coinciden con los de CEPAL y parcialmente con los señalados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en uno de sus comunicados (2003). Enumero aquí algunos de los problemas hasta ahora encontrados:

1. El aumento en el tamaño de la muestra y cambio de los criterios muestrales alteró la calidad de la información captada, lo que puede modificar las tendencias de la medición de la pobreza. El CT afirmó "los errores muestrales de la ENIGH 2002 son menores a los de la ENIGH 2000, particularmente para los estratos de menores ingresos". Una conclusión lógica de la afirmación anterior hubiese llevado al CT a poner en duda la evolución de la pobreza, no obstante, a pesar de su propia observación, deciden dar por buenos los resultados derivados de las ENIGH.
2. El cuestionario sufrió cambios, pero sobre todo aumentaron las preguntas dirigidas a captar el ingreso de los hogares. Desde el punto de vista del Comité ello no tuvo impacto significativo porque estas preguntas sólo representan menos del 1% del total del ingreso (Cortés, 2003, citado en Banco Mundial, 2004: 67). No obstante, lo que no mencionan los miembros del CT es que estos rubros aumentaron al doble en el decil más pobre rural (que pasaron de representar 8% en 2000 a 16% en 2002). Por otra parte, CEPAL expresa su sorpresa por el aumento real del ingreso por trabajo en las familias rurales de 17% y del grado en que aumenta el ingreso total de los dos deciles más pobres rurales (CEPAL, 2003: 58).
3. La baja en la pobreza se explica en gran medida por el aumento de la renta imputada de la vivienda, el cual es un ingreso virtual y no constituye un mejoramiento real de las condiciones de vida de los hogares (al respecto véase Damián 2003c y Cortés, 2005).
4. La evolución de rubros de ingreso captados por la encuesta no corresponden a la evolución que se deriva de las fuentes de información. Esto es particularmente importante en lo que respecta a las transferencias de ingreso. Por ejemplo, en la encuesta el ingreso por concepto de remesas del exterior aumenta en 16%, cuando el Banco de México (Banco Central) reporta un crecimiento de 50%. Las transferencias gubernamentales de apoyo al campo (Procampo), aumentan 131%, a pesar de que los datos administrativos presentan una reducción del 2% (en este aspecto véase también CEPAL, 2003). El ingreso proveniente del programa de lucha contra la pobreza *Oportunidades*, aumenta más del doble de lo reportado en los datos administrativos.
5. En coincidencia con la CEPAL, Boltvinik y Damián observan una caída en el tamaño del hogar en los deciles más pobres rurales (6 y 18% en los dos primeros deciles), lo que contribuye a la baja de la pobreza, dado que el método del gobierno está basado en el ingreso por persona.
6. El número de ocupados en la ENIGH aumentó 1.3 millones por año entre 2000 y 2002, en agudo contraste con un aumento de sólo 500 mil reportados por la Encuesta Nacional de Empleo, la especializada en el tema. Este organismo calcula que si tan sólo el tamaño del hogar en las áreas rurales se hubiese comportado con lo esperado, la indigencia no hubiese bajado de 15.2% a 12.6%, sino que hubiese aumentado a 18.6%.

2004 la ENIGH sufrió nuevas modificaciones que no permiten la comparabilidad de las encuestas debido a los cambios tan dramáticos en las condiciones de habitabilidad que se observan en el medio rural, que no se observaban en encuestas anteriores. Por ejemplo, de 2000 a 2002 el porcentaje de personas que habitan viviendas con excusado con conexión de agua pasó de 15.2 a 16.4% y para 2004 el porcentaje llegó a 35.3%. Es decir, en el primer bienio el aumento del porcentaje fue de sólo 8%, y en el segundo de 115%, algo que difícilmente puede suceder en tan poco tiempo. Este súbito mejoramiento también se observa en otros satisfactores como el refrigerador, lavadora, gas para cocinar, agua entubada dentro de la vivienda. Es evidente que la ENIGH 2004 presenta un mundo rural mágicamente distinto al observado en 2000 y 2002 (véase cuadro 1). Todas las inconsistencias de las ENIGH favorecen curiosamente la baja en la pobreza. No obstante, el gobierno federal, a través del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CT), anunció que la pobreza entre 2002 y 2004 bajó, pero sólo en el medio rural (de 65.4% a 56.9%), mientras que en el urbano se mantuvo constante.

Cuadro 1

Cambio en la disponibilidad de algunos satisfactores de la vivienda, zonas rurales (localidades menores a 2 200 habitantes) 2000, 2002, 2004. ENIGH

	Año			Cambio porcentual en el periodo		
Satisfactor	2000	2002	2004	2000-2002	2002-2004	2000-2004
Refrigerador	41.8	47.1	58.9	12.6	25.0	40.8
Lavadora	23.3	27.8	42.2	19.5	51.8	81.4
Utiliza gas para cocinar	43.1	44.5	70.2	3.2	57.6	62.6
Utiliza leña para cocinar	56.4	54.8	29.4	-2.7	-46.4	-47.89
Cuenta con agua entubada dentro	18.2	19.0	40.3	4.1	112.3	121.0
Cuenta con excusado con conexión al agua	15.2	16.4	35.3	8.2	115.4	133.0
No tiene servicio sanitario	26.6	21.0	12.0	-21.1	-42.9	-54.9
Tiene conexión al drenaje	9.1	12.4	30.6	36.4	146.7	236.5
Quema la basura	74.8	74.3	46.9	-0.7	-36.9	-37.3
La basura la recoge el servicio público o privado	14.4	16.7	37.3	15.9	123.0	158.4

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH.

Cuando analizamos la pobreza en todas sus dimensiones, y la medimos correctamente, nos encontramos que ésta no se ha reducido en los últimos cuatro años. El cuadro 2 presenta la evolución de la pobreza total, urbana y rural entre 2000 y 2004,[9] según el MMIP. La primera línea del cuadro se refiere a la población indigente, es decir, a la que satisface menos de 50% las normas de los componentes del MMIP. A nivel nacional, el porcentaje de indigentes baja ligeramente entre 2000 y 2002, pero repunta en 2004. Esto último se explica por el aumento en la indigencia registrado en el medio urbano (que pasa de 28.5 a 26% y a 30.6% del total de la población). En términos absolutos, en los primeros cuatro años del presente siglo, el número de pobres indigentes urbanos pasó de 20.7 a 24.1 millones.

Cuadro 2
Evolución de la pobreza total, urbana y rural en México, MMIP, 2000-2004
(Porcentaje de la población)

	Nacional			Urbana			Rural		
Estratos	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Indigentes	41.5	37.4	39.2	28.5	26.0	30.6	79.8	72.5	66.4
Pobres no indigentes	38.9	40.0	42.1	46.3	45.7	46.8	17.2	22.5	27.5
Total de pobres	80.4	77.4	81.3	74.8	71.7	77.3	97.0	94.9	93.9
No pobres	19.6	22.6	18.7	25.3	28.3	22.7	3.0	5.1	6.1

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH.

La pobreza no indigente urbana (los que satisfacen más de 50%, pero menos de 100% de sus necesidades), se mantiene casi constante en el primer bienio y crece ligeramente en 2004. Con ello, la pobreza total (indigente y no indigente) urbana aumentó más de tres puntos porcentuales en cuatro años, lo que, aunado al crecimiento de la población, representó 6.6 millones de pobres urbanos más.

En el medio rural y de manera lógica con las inconsistencias encontradas en las encuestas, se aprecia una disminución constante de la indigencia en todo el periodo (de 79.8 a 66.4%). Sin embargo, esta reducción se tradujo en un incremento de la pobreza no indigente, que pasó de 17.2 a 27.5% entre 2000 y 2004. Como resultado, la pobreza total en el medio rural disminuye en un poco más de tres puntos porcentuales. En términos absoluto, la reducción de personas pobres en el medio rural fue de cerca de 300 mil, lo cual puede atribuirse más a los problemas de comparabilidad de las ENIGH, que a un verdadero mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural.

9 El dato de 2000 es ligeramente distinto al presentado en la gráfica 1 debido a que en ésta se conserva la comparabilidad con las encuestas levantadas en los noventa, mientras que en el cuadro 2, el cálculo de la pobreza incorpora algunas de las modificaciones que se realizaron en el cuestionario, como una mayor desagregación de los niveles educativos, entre otros. No obstante, a pesar de las dificultades impuestas por los cambios metodológicos antes expuesto, el cálculo de la pobreza intenta lograr la comparabilidad entre las tres encuestas (2000, 2002 y 2004).

En resumen, podemos decir que desde los ochenta la pobreza en México ha aumentado en mayor grado durante los años de crisis, situación que los periodos de crecimiento económico no han logrado revertir. Ello ha significado un sacrificio de la mayoría de la población, sobre todo de la clase trabajadora que ha tenido que cargar con el peso de los programas de austeridad y control de la inflación. La política social, por otra parte, fue rediseñada bajo principios de focalización y de asistencialismo, cuyos resultados han sido muy cuestionables, dados los altos índices prevalecientes de pobreza. Ante la disyuntiva de un cambio de gobierno, se presenta el reto de modificar el modelo actual de política social. No obstante, surgen las preguntas de hacia dónde queremos ir y cuál es el esfuerzo y que tipos de carencia debe atacar un nuevo gobierno con inclinación socialdemócrata de izquierda.

Hacia dónde queremos ir en materia de política social

El espíritu de la Constitución mexicana, emanado de los ideales revolucionarios, establece como un derecho de todo mexicano alcanzar un nivel de vida digno. Asimismo, establece las obligaciones del Estado para lograrlo. No obstante, el proceso de construcción de un Estado de Bienestar (EB) que garantice este derecho ha enfrentado diversos obstáculos en México.

Durante los gobiernos posrevolucionarios, el alcance de los beneficios otorgados mediante el EB quedó en manos de los gobernantes, quienes establecieron una serie de derechos socioeconómicos con un esquema de arriba hacia abajo. De esta forma el principio posrevolucionario de "justicia social" se limitó al acceso universal a la educación básica (primaria en un principio y más recientemente secundaria y preescolar).[10]

En Europa, una vez que ganaron el derecho al sufragio universal, los sindicatos empezaron a ocupar centros de poder dentro de la dinámica democrática, con lo que legislaron a favor de una amplia gama de derechos socioeconómicos. En cambio, el movimiento sindical mexicano fue cooptado y controlado por las élites y grupos en el poder y, por tanto, su lucha por los derechos sociales fue limitada (Brachet-Márquez, 2004).

No obstante lo anterior, en el periodo de sustitución de importaciones, el gobierno federal creó mecanismos e instituciones encaminadas a proteger el ingreso de los hogares. Se combinaron programas universalistas, como el de la educación básica, o bien el del subsidio a la producción de bienes básicos, como la tortilla o el frijol, el mantenimiento de precios de garantía, etc., conjuntamente con programas con una tendencia a focalizar la ayuda a los pobres, por ejemplo, la red de tiendas Conasupo-Coplamar, leche Liconsa. Si bien dichos programas buscaban mejorar la calidad de vida de la población, en su tiempo se tenía muy claro que no era únicamente mediante éstos que dicho objetivo se lograría. Muestra de ello es que se llevaron a cabo diversas acciones para promover el crecimiento económico y el empleo. Durante los sesenta y setenta el ideal de que todo mexicano

10 Para una historia de la conformación del EB en México, véase Brachet-Márquez, 2004.

tuviera un nivel de vida digno parecía alcanzable, pero la crisis de la deuda de los ochenta alejó al país este objetivo.[11]

Debido a que el país estaba fuertemente endeudado, el gobierno tuvo pocas posibilidades de negociar las condiciones de pago de la deuda y tuvo que aceptar poner en marcha las condicionalidades en política económica (y más tarde social) impuestas por los organismos internacionales. Las "recomendaciones" fueron, como ya vimos, promover el crecimiento económico mediante el libre mercado, reducir el estado y limitar al máximo su participación en la actividad económica, liberar el mercado de capitales, invertir en capital humano y ofrecer redes mínimas de seguridad social para los pobres.

La puesta en marcha de las políticas neoliberales en materia social produjeron un cambio radical en el modelo que, aunque fuese más en teoría que en la práctica, se proponía desarrollar en un inicio un EB semejante a lo que Esping-Andersen (1990) denominó el *conservador corporativista*, hacia el modelo *liberal* o residual. Este tránsito ha significado hacer a un lado la responsabilidad del Estado para garantizar el cumplimiento de una serie de derechos socioeconómicos fundamentales y enfocarse a paliar las consecuencias más severas de la desigualdad en el desarrollo económico.

Mientras que el modelo conservador corporativista se desarrolló colocando al empleo en el centro del desarrollo del EB, el modelo liberal residual coloca al "libre" mercado como su eje fundamental. De esta forma, el primero, provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen, casi siempre, de las aportaciones personales, y por tanto, del empleo. Esping-Andersen lo denomina conservador dado que la seguridad social cubre a los familiares y dependientes del trabajador, reforzando las instituciones familiares. El segundo modelo está dominado por la asistencia social y los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. El individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad vía la prueba de medios, o sea tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social (esta se lleva a cabo en el programa Oportunidades). En este modelo los beneficios son magros y están asociados al estigma social; la ayuda a los pobres ofrece una red de seguridad de última instancia y al igual que en las leyes de pobres del siglo XIX en Inglaterra, busca presionar a todos los beneficiarios a participar en el mercado.

El tránsito hacia el EB residual en nuestro país se dio también gracias a que, como bien señala Evelyne Huber (2004), hubo poca resistencia de la clase trabajadora mexicana a las transformaciones en materia de política social debido a que los sindicatos se encontraban cooptados por el partido gobernante, el PRI, que llevó a cabo las reformas. De igual forma, Huber sostiene que esto ha sido

[11] En los años setenta, diversos analistas hicieron llamamientos en torno al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Se propuso desde entonces iniciar una estrategia de apertura gradual de la economía mexicana (véase Calva, 2004), pero el gobierno mexicano optó por continuar con una política económica proteccionista, aumentando el endeudamiento público (gracias a los excedentes petroleros, la abundancia de petrodólares y las bajas tasas de interés internacional), y sobrevaloración del dólar. Lo anterior, conjuntamente con un cambio radical de las condiciones internacionales (aumento de las tasas de interés, recesión en los países desarrollados, etc.) conllevó a la crisis de 1982.

posible también a que los puestos claves en los gobiernos latinoamericanos han sido ocupados por tecnócratas pertenecientes a "los circuitos de educación que han formado, de manera creciente, economistas latinoamericanos en las universidades estadounidenses, en donde han absorbido una visión del mundo neoliberal, y que además circulan entre empleos en las instituciones financieras internacionales y en gobiernos nacionales".

Con el predominio de la ideología neoliberal, los programas universales (como el subsidio a la tortilla) fueron fuertemente criticados bajo el argumento de que no canalizaban "eficientemente" los recursos hacia los más pobres, además de filtrar los beneficios hacia las clases no "merecedoras". Se supuso, que con los programas focalizados se lograría destinar de una manera más eficiente los recursos identificando a los que verdaderamente necesitan el apoyo. Sin embargo, este argumento no consideró el costo que conlleva que los programas focalizados no lleguen a los más pobres.

Los vicios de los programas focalizados

En 1997 se puso en marcha en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresa (ahora Oportunidades). Este programa pone en práctica el modelo liberal residual, en el cual reciben transferencias del Estado sólo aquellos que prueben no tener medios para solventar sus necesidades. Conviene, por tanto, revisar a detalle qué problemas tiene este enfoque, pues se ha proclamado como la mejor solución para reducir la pobreza, porque cuesta menos y es supuestamente más eficiente al no haber dispendio de recursos hacia quienes no lo necesitan.

Los programas focalizados han sido criticados desde distintas perspectivas (véase Sen, 2003; Cornia y Stewart, 2003; y Boltvinik, 2004). Sen señala, por ejemplo, que la palabra focalización (que en inglés es *targeting*) viene de la palabra *target* cuyo significado es "blanco que no se mueve". Por tanto, en los programas focalizados se concibe a la población objetivo como un agente pasivo. Bajo esta perspectiva, los objetos de la focalización se vuelven pacientes no agentes. Sin embargo, ello desvirtúa el objetivo de la lucha contra la pobreza, que de acuerdo con Sen, debe tener una visión más centrada en la actividad de los beneficiarios.

Sen señala varios de los vicios que se desarrollan en los programas de focalización. El primero, es que dado que se pretende no "desperdiciar" los recursos, los beneficiarios deben demostrar que requieren el apoyo y, por tanto, pueden recurrir a la manipulación de la información. No obstante, Sen señala que la alteración de la información falsifica las cosas, más no modifica en sí misma la verdadera situación económica de fondo.

Otro de los problemas que se generan con la focalización es la distorsión de los incentivos. Por ejemplo, se pueden presentar cambios en la oferta de mano de obra, al evitar trabajar para seguir recibiendo el beneficio. Sen también narra su experiencia en programas focalizados desarrollados en África, en donde las familias mantienen en total inanición a los menores para calificar en los programas de focalización de alimentos.

La focalización trae consigo una descalificación y estigma de los beneficiarios. Al recibir el recurso, automáticamente adquieren la connotación de "pobres", situación que desalienta a posibles beneficiarios, o bien atenta contra la dignidad de los mismos.

Las pérdidas económicas administrativas son otro fenómeno que trae consigo la focalización. Mientras más precisa se quiera la focalización, más costosa será y conllevará a una mayor intromisión. Para ejemplificar este fenómeno en México, retomaremos el procedimiento de selección e incorporación de beneficiarias en las localidades urbanas, que describen Escobar y González de la Rocha (2004) en una evaluación realizada al programa Oportunidades en lo urbano. Identifican cinco etapas: *1)* definición estadística de zonas de atención (zonas de mayor marginación de hogares pobres) a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión (con lo que se deja fuera a los pobres que no viven en esas zonas, no obstante necesitar el recurso); *2)* "difusión del proceso de incorporación, que informa a la población de esas manzanas que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al programa";[12] *3)* la operación por tres meses de módulos de atención; *4)* el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al programa, y *5)* la verificación de la información ofrecida por las candidatas por medio de visitas a sus hogares.

La exclusión de beneficiarios es muy alta mediante este procedimiento. De acuerdo con la evaluación del método de selección de Oportunidades en lo urbano, Gutiérrez *et al.* (2003) afirman que deja fuera del programa a 40% de los hogares que deberían de ser beneficiarios. Se advierte en el documento que la encuesta de hogares utilizada en áreas rurales y urbanas pequeñas aumenta la efectividad de la focalización a 79%, pero el costo de incorporación de nuevas familias es muy alto, por lo que los evaluadores no recomiendan su utilización en lo urbano.

Sen resalta también que los programas focalizados conllevan a prácticas invasivas. Oportunidades muestra claros ejemplos. Escobar y González de la Rocha (2004: 280) reportan que una vez que los solicitantes llenan un cuestionario tienen que recibir una visita domiciliaria para que verificadores comprueben los datos proporcionados. Tales verificadores buscan "pertenencias escondidas". De esta manera, la población se enfrenta a un proceso de verificación denigrante.

Por otra parte, Sen también menciona que los programas focalizados dan origen a pequeños grupos de poder. Por ejemplo, Escobar y González de la Rocha (2004) señalan que en las comunidades urbanas donde se recibe Oportunidades las faenas son organizadas "por vocales,[13] maestros o personal de salud (p. 267), aunque como señalan (Meneses, *et al.*, 2004: 109) las faenas no forman parte de las reglas de operación, por tanto, se obliga a las beneficiarias a realizar labores que no debería. Asimismo,

[12] Lamentablemente, los autores no profundizan en los contenidos de esos perfiles de los aspirantes. Aquí caben dos posibilidades: una descripción vaga que no permite a la población identificar si son candidatos o no, y una descripción más o menos precisa que les permita prepararse para hacerse pasar como aspirantes legítimos, lo que como veremos parece ocurrir de manera generalizada.

[13] Las vocales son titulares beneficiarias de Oportunidades que son elegidas en asamblea para integrar un Comité de Promoción Comunitaria.

Escobar y González de la Rocha (2004: 267) afirman que las vocales piden cuotas para realizar los trámites con Oportunidades, en las escuelas las cuotas aumentan y en las clínicas se cobra cuotas por atender a los enfermos. Cobrar cuotas constituye un acto de corrupción, dado que ese dinero, al no ser un requisito del programa, va directamente a los bolsillos de quienes lo solicitan. Finalmente, es importante señalar que la información de beneficiarios de Oportunidades se ha utilizado para la manipulación política de la población. Lo anterior ha sido documentado en la prensa nacional.[14]

Cuando no se da en el blanco

El costo humano de la exclusión de programas focalizados

El argumento que sustentó la puesta en marcha de los programas focalizados fue que los universales tenían fugas hacia los sectores sociales que no los requerían. Se supuso que los programas focalizados permitirían reducir al máximo las fugas a los no objetos de la focalización. Como bien señalan Cornia y Stewart (2003), para evaluar los programas de focalización, se utilizan los estudios costo-beneficio, los cuales basan su análisis en la prevención de los errores tipo II, es decir, evitar la inclusión de los no pobres (E, de exceso de cobertura). Sin embargo, nunca se considera el error tipo I, es decir, el no incluir con la focalización a muchos pobres (F, de fallas en la focalización.)

Estos autores afirman que cuando se procura un nivel bajo de errores E se tienden a aumentar los errores F. Además de la exclusión que puede darse porque la población objetivo carece de la información (o documentación) necesaria para pertenecer al programa, se presentan problemas de incorporación por la falta de tiempo o de la documentación necesaria para realizar los trámites (como los señalan Escobar y González de la Rocha, 2003, al evaluar Oportunidades en áreas semiurbanas). También quedan hogares excluidos debido a que no cumplen los requisitos (como vivir en zonas no pobres, o tener materiales duraderos en la vivienda, aunque su condición de pobreza fuese aguda).

Con base en el análisis de la experiencia en ocho países (incluyendo México) Cornia y Stewart (2003) observan que existen altos costos de bienestar y eficiencia productiva tanto presentes como futuros debido a la desnutrición de los menores y adultos excluidos del programa.

Plantean que los errores a minimizar pueden expresarse en la ecuación siguiente:

$$(aNPC + bPNC) / N$$

[14] Se reportaron sucesos en los que beneficiarios de Oportunidades fueron "acarreados" a mítines del candidato oficial del Partido Acción Nacional, con la promesa de participar en rifas de autos y televisiones (véase los periódicos *Reforma*, *Milenio* y *La Jornada*, 4, 5 y 6 de marzo de 2006). Asimismo, la revista *Proceso* en su edición 1535 (2 de abril de 2006) documentó el uso de los patrones de beneficiarios en favor de la campaña del mismo candidato.

Donde NPC es la población no pobre cubierta, PNC es la población pobre no cubierta, a y b son los ponderadores con los que se calcula los errores de inclusión y exclusión, y N el total de la población.

De acuerdo con los autores siempre se asume que a = 1 y b = 0. No obstante, b > a, por lo que una intervención nutricional que no llegue a la población objetivo es más grave que la fuga hacia grupos no destinatarios, la cual aumenta el costo de la intervención más no afecta el logro de su objetivo básico.

Para capturar el costo de la focalización ICornia y Stewart proponen considerar el costo inmediato en términos de bienestar (W), así como el valor actual del ingreso futuro perdido (Y^*) como resultado de la falla consistente en no llegar a algunos hogares pobres (PNC).

En el caso de la desnutrición de la población adulta, el costo inmediato se relaciona con el nivel de productividad laboral alcanzado en el corto plazo, contra el que alcanzaría en caso de estar bien nutrida. En lo referente a los infantes, se deben considerar los retrasos en el crecimiento en la infancia, el coeficiente intelectual y el rendimiento escolar y la productividad laboral en el largo plazo. Los autores realizan un cálculo grueso de los errores de focalización y llegan a la conclusión que el valor de los ingresos futuros perdidos resulta de magnitud considerable en relación con el valor promedio de las filtraciones de los programas, por tanto, los programas de asistencia alimentaria que reducen los errores E pero aumentan los errores F tenderían a incrementar el error total E y F. A continuación analizo los errores de focalización del programa Oportunidades.

Los errores de focalización de Oportunidades

Para ubicar a los posibles beneficiarios de Oportunidades se eligen, en primera instancia, las localidades o los AGEB (no a los hogares como cuando se mide la pobreza) con alta o muy alta marginación de acuerdo con el índice de Conapo. El índice de marginación (IM) que se utilizada para ubicar a las zonas que deben ser atendidas por el "Progresa-Oportunidades", es una variante del método de Necesidades Básicas Insatisfechas o NBI (véase Boltvinik, 2004), pero el número de variables seleccionadas es menor que cuando se mide la pobreza por este método, además de que los umbrales son muy bajos y, generalmente, se asocian con la pobreza extrema.[15]

El primer error de inclusión de Oportunidades se comete al elegirse solamente áreas con alta y muy alta marginación debido a dos razones. La primera es que los hogares en condición de marginación que no viven en localidades de alta o muy alta marginación quedan fuera. La segunda es que el

[15] Los indicadores de carencia utilizados en el IM son educación (porcentaje de analfabetismo y de personas sin educación primaria); viviendas (porcentaje de viviendas sin agua entubada, de las que no tienen drenaje ni servicio sanitario exclusivo, de las que tienen piso de tierra, de las que no cuentan con energía eléctrica, y las que presentan hacinamiento); un indicador indirecto de ingreso (porcentaje de la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos); distribución de la población (localidades con menos de 5 mil habitantes); y una medida indirecta de ingreso (porcentaje de ocupados que ganan menos de dos salarios mínimos (Conapo, 2001, figura 1:15).

programa está diseñado para que los hogares reciban el apoyo monetario siempre y cuando cumplan con las corresponsabilidades del programa (asistencia a las escuelas, a las pláticas de orientación y a las citas médicas en las clínicas de salud). Una vez que se elige a una localidad se verifica si la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación permiten operar en forma integral el componente de alimentación, salud y educación.[16] De esta forma, los hogares más pobres del país quedan fuera ya que por lo general no cuentan con (o no están cerca de) los servicios de salud (clínicas) y de educación (primaria y secundaria).

Una vez elegida la localidad a ser atendida por Oportunidades se realiza un proceso de selección de los hogares beneficiarios, fase en la que una vez más se excluye a hogares pobres del beneficio. En las zonas rurales se levanta una encuesta a 100% de los hogares (aunque quedan fuera de la posibilidad de ser elegidos los hogares que no tienen quien conteste la encuesta) y en las zonas urbanas y semiurbanas se lleva a cabo un proceso de incorporación voluntaria que culmina con visitas domiciliarias de los potenciales beneficiarios que cubren el perfil de pobre. La elección de los hogares se realiza mediante el método de componentes principales, en el cual se divide en dos grupos a la población según si su ingreso está por arriba o por debajo del costo de la canasta normativa alimentaria de Coplamar[17] se incluyen las variables socioeconómicas, excepto el ingreso de los hogares, y con base en los resultados se eligen a los hogares beneficiarios. Desde la primera evaluación del programa (Sedesol, 1999) se detectó que el método dejaba fuera a hogares que sí requerían el apoyo, por lo que se realizó un proceso de "redensificación" procurando atender a los pobres extremos excluidos, sin embargo, como mencionan algunas evaluaciones, la exclusión prevalece. Por ejemplo, en el trabajo de Meneses *et al.* (2004: 105) se afirma que 76% de las vocales entrevistadas declaró no saber los motivos por los cuales algunas familias quedaban fuera, y declararon "*que a veces no entienden cómo seleccionaron a las personas porque hay familias que tienen recursos económicos ... y que están dentro del Programa y hay familias o abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios*".

En las áreas urbanas se utiliza un módulo de incorporación al cual los interesados tienen que acudir a llenar un cuestionario para ver si son elegibles. De acuerdo con un documento de evaluación del programa, este método no logra identificar al 40% de los hogares que deberían de ser beneficiarios en las áreas urbanas (Gutiérrez *et al.*, 2003). Se advierte en el documento que el otro método de identificación de hogares utilizado en áreas rurales y urbanas pequeñas, que consiste en encuestar a toda la población que vive en las localidades seleccionadas, aumenta la efectividad de la focalización al 79%, pero que el costo de incorporación de nuevas familias es muy alto, por lo que los evaluadores no recomiendan su utilización en lo urbano.

[16] En las Reglas de Operación de Oportunidades 2002, aparece el número de kilómetros de distancia a la que pueden ubicarse los centros de salud, escuelas primarias y secundarias, según tipo de carretera (federal, estatal o municipal, véase cuadro 1A).

[17] Que identifica a los pobres extremos y se actualiza con índices de precios.

La evaluación 2003 confirma además que el procedimiento mediante módulos de incorporación no permite que muchos hogares puedan incorporarse por falta de tiempo. Según esta evaluación "los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos" (Escobar y González de la Rocha, 2004: 266). Esta situación es aún más grave en los hogares donde las mujeres trabajan o tienen mucha carga doméstica, las cuales no pudieron acudir a los módulos (*Ibid*: 281).[18]

A su vez, en muchas comunidades el traslado es complicado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, para recoger los suplementos alimentarios y asistir a las múltiples citas, pueden convertirse en una barrera de acceso adicional. El costo, sobre todo si se considera la desatención que implica de sus obligaciones domésticas y laborales y la necesidad probable de trasladar a los niños en la mayoría de las visitas (al no tener con quien dejarlos), puede hacer poco atractivo el beneficio (*Ibid*).

Adicionalmente, para excluir a los hogares "no merecedores" del programa se utilizan unos filtros. Un hogar tanto rural como urbano que posea un refrigerador, una lavadora, un vehículo, o acceso a servicios de seguridad social (IMSS, ISSSTE, etc.) queda potencialmente eliminado del programa ya que estas variables tienen un puntaje muy alto de ponderación en el método de elección. Por ejemplo, el refrigerador tiene un ponderador de casi un 25%, y más del 46% de los hogares pobres alimentarios urbanos y el 20% de los rurales cuentan con este equipamiento básico.

La exclusión en cifras

Hasta antes de 2002, el cálculo de exclusión de familias pobres de Oportunidades (antes Progresa) se realizaba comparando el número de hogares beneficiados por el programa, contra el de los hogares que tenían un ingreso *per capita* por debajo de la línea de pobreza (LP) utilizada en el propio programa en el análisis discriminante. Sin embargo, a raíz de la propuesta de medición de la pobreza del CT, la Sedesol estableció una LP (mal) llamada de capacidades que identifica a los hogares que no lograrían satisfacer las necesidades de alimentación, salud y educación (pública), es decir los tres ejes de apoyo de Oportunidades, aun cuando destinara 100% de su ingreso a éstas. Lo anterior supondría que para satisfacer esas tres necesidades, la población con un nivel igual o ligeramente superior a la LP de capacidades tendría que vivir desnudo, en la calle, no tendría utensilios para preparar y consumir alimentos, no tendría muebles, en resumen, no podría satisfacer ninguna otra necesidad.

18 Esta falla también es señalada en la evaluación realizada por el grupo de investigadores del Instituto Nacional de Salúd Pública que afirman que la incorporación mediante módulos "abre la posibilidad de una autoselección o autoexclusión de familias. Dado que [...] se puede dar un sesgo si las personas con más recursos y mayor capital social son las que acuden a los módulos (Meneses *et al.*, 1994).

Cuando Oportunidades (antes Progresa) sólo atendía a las áreas rurales, Boltvinik y Damián (2001) calcularon la cantidad de hogares en pobreza extrema excluidos del programa. Con base en la ENIGH 1996 mostraron que existía un total de 21.7 millones de pobres extremos (3.6 millones de hogares). De esos, 4 millones de pobres extremos no recibían el beneficio del programa en las áreas rurales, además de 8.7 millones en las ciudades, con lo que obtenía una cifra de *12.7 millones excluidos del Progresa*, que representa 58.5% pobres extremos indentificados con la LP; mientras *la población incluida sería de sólo 9 millones*. Es decir, con la propia LP del Progresa, el error de exclusión es de 141% si se calcula sobre la población incluida, y del 58.5% si se calcula sobre el universo que debió incluirse.

A partir de la definición de la LP de capacidades, el discurso del gobierno federal ha relacionado la cobertura del programa, con el número de familias clasificadas como pobres de capacidades. Sin embargo, la utilización de métodos distintos para la identificación de hogares beneficiarios y para medir la pobreza ha conllevado a serias contradicciones sobre quiénes deberían de ser los beneficiarios y a quién se le otorga, en la práctica, el beneficio. Si tomamos ahora que los pobres de capacidades deberían de ser los beneficiarios del programa, nos encontramos una vez más con graves errores de inclusión y exclusión del programa.

Las ENIGH 2002 y 2004[19] fueron las primeras en incluir una pregunta específica que busca detectar a los hogares que reciben transferencias gubernamentales a través de Oportunidades. En 2002 la encuesta muestra que el número de hogares que declararon recibir ingresos del Progresa-Oportunidades fue de 3.1 millones (es decir 15.6 millones de personas), cifra similar a la correspondiente con los datos administrativos del 2001 (3.2 millones de familias beneficiadas según el Tercer Informe Presidencial de Vicente Fox, 2003).[20] A pesar de que casi no existe diferencia entre el número de beneficiarios entre la encuesta y los datos administrativos en 2001, el cuadro 3 muestra que el error de exclusión es muy alto, 64.7% de las familias en pobreza de capacidades no recibían beneficios de Oportunidades (lo que representa, un total de 16.6 millones de pobres de capacidades excluidos). Es decir, de cada tres familias con este tipo de pobreza, sólo una recibía el beneficio. En lo que se refiere al error de inclusión, el 40% de las familias que recibían el beneficio no cubrían con el requisito de ser pobres de capacidades. Además, 16.1% del total de las familias beneficiadas no eran oficialmente pobres, ya que su ingreso estaba por arriba de la LP más alta reconocida por el gobierno federal, denominada de patrimonio.[21]

19 Ambas con financiamiento parcial de la Sedesol.

20 El dato administrativo de cobertura de Oportunidades corresponde al año anterior al levantamiento de las encuestas, ya que las familias empiezan a recibir el apoyo monetario a finales de octubre y la ENIGH se levanta entre agosto y diciembre.

21 El gobierno foxista bautizó así a la LP intermedia propuesta por el CT (LP2), considerando a ésta el umbral "oficial" que separa a los pobres de los no pobres. Esta línea cubre además de alimentación, salud y educación, los gastos en transporte, vivienda, vestido y calzado. Deja fuera muebles, blancos, productos de limpieza, utensilios, etc. (para una lista detallada de lo que excluye esta LP véase Boltvinik y Damián, 2003.)

Cuadro 3
Errores de focalización de Oportunidades. Hogares según pobreza de capacidades y cobertura de Oportunidades, 2002-2004

	Millones de hogares			Porcentaje horizontal			Porcentaje vertical		
	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres	Total
2002									
Cubiertos	1.8	1.2	3.1	59.7	40.3	100.0	35.7	6.4	12.5
No cubiertos	3.3	18.2	21.5	15.4	84.6	100.0	64.3	93.6	87.5
Total	5.2	19.5	24.6	21.0	79.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2004									
Cubiertos	1.8	1.6	3.5	52.7	47.3	100.0	35.5	8.4	14.1
No cubiertos	3.2	19.1	22.3	14.4	85.6	100.0	63.7	92.1	86.5
Total	5.0	20.8	25.8	19.5	80.5	100.0	99.2	100.5	100.7
	Error de inclusión de no pobres			Error de exclusión de pobres					

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH.

La ENIGH 2004 captó una proporción menor, que la ENIGH 2002, de hogares beneficiarios, en relación con los reportados en los datos administrativos (3.4 millones de hogares declararon recibir Oportunidades en 2004, contra 4.2 millones de hogares beneficiados en 2003, según el Informe Presidencial de ese año, de esta forma, la eficiencia en la captación del universo de Oportunidades se redujo de 95 a 82% del dato administrativo). El error de exclusión en 2004 sigue siendo casi el mismo que en 2002 (ya que el porcentaje de familias pobres de capacidades que no declararon recibir ingresos provenientes de Oportunidades fue de 63.7%), mientras que el de inclusión aumenta considerablemente (el porcentaje de los hogares beneficiarios no pobres de capacidades que reciben el beneficio aumenta de 40 a 47%, mientras que los oficialmente no pobres, es decir, su ingreso era superior a la LP de patrimonio aumentan del 16 al 23%).

Otra manera de ver la ineficacia de la focalización es constatar que, en 2004, 1.3 millones de hogares beneficiarios (casi 40% del los beneficiarios estimados por la ENIGH) cuentan con de dos a cuatro de los satisfactores que supuestamente los pondrían fuera del programa (refrigerador, baño con conexión de agua, acceso a la seguridad social y lavadora). En cambio, 4 millones de hogares que no reciben Oportunidades tienen a lo mucho uno de éstos

Los errores de exclusión e inclusión de Oportunidades son más elevados en las zonas urbanas (localidades mayores a 2 500 habitantes). Según la ENIGH, en 2004, 60% de los hogares pobres de capacidades era urbano, no obstante, de los que declararon recibir Oportunidades sólo 31% radicaba en estas áreas. Por otra parte, de los hogares urbanos que declararon ser beneficiarios, 51.2% no deberían recibir el apoyo, ya que no son pobres de capacidades. Asimismo, el error de exclusión es

altísimo, de los 2.9 millones de hogares pobres de capacidades urbanos, sólo 18.5% declaró recibir el beneficio.[22]

Como puede derivarse de los datos hasta aquí presentados, es falso el argumento de que la focalización evita la fuga de recursos hacia hogares "no merecedores". Oportunidades es un programa con un alto grado de errores de inclusión y exclusión. El aumento en el número de hogares beneficiarios no ha seguido criterios claros, la cobertura se amplió a las áreas urbanas y las becas educativas se otorgan hasta el nivel de preparatoria, cuando antes era hasta secundaria. Sin embargo, nunca ha existido un documento que explique con claridad cuáles son los criterios de selección de los hogares. Las reglas de operación del programa dan una idea general del procedimiento, pero los detalles de cómo se selecciona cada hogar han quedado en "documentos internos", casi clandestinos, sin que se den a conocer al público en general.

Ante este panorama valdría la pena discutir de manera amplia qué sentido tiene continuar con una estrategia focalizada que ha mostrado serias deficiencias en la focalización y no ha cumplido con su objetivo, es decir, llegar a una proporción mayoritaria de los más pobres, evitando "fuga" de recursos hacia quienes no "merecen" el beneficio. Se deben buscar mecanismos más eficientes para lograr llegar a los más pobres. La cobertura universal es una alternativa. Se requiere para ello aumentar (y cobrar) los impuestos a quienes más tienen. Propuesta que no podría ni pensarse de continuar con un gobierno priista o panista.

El costo social de dividir a las comunidades pobres

Entre los costos sociales del programa la alteración de las relaciones comunitarias de cooperación y solidaridad entre hogares con y sin Oportunidades. Desde la evaluación de 1999 se señalaba que era conveniente focalizar por comunidades y no por hogares (práctica que se sigue llevando a cabo hasta ahora), ya que con ello se evitaría el surgimiento de costos no económicos, como los potenciales conflictos comunitarios, dado que los hogares excluidos son en muchos sentidos similares a los seleccionados (Sedesol, 1999: 107).

Otro de los efectos negativos del programa sobre las comunidades es que Oportunidades genera desigualdad entre los pobres. Progresa-Oportunidades introduce desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: primero, entre los pobres "Oportunidades" y los pobres extremos sin apoyo; segundo, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen; misma que puede llegar a ser de 10 a 1; tercero, discrimina a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo *per capita* es menor, particularmente el apoyo alimentario.

El esquema de apoyo a la educación mediante becas educativas inicia a partir del tercer año de primaria y finaliza en la preparatoria. Con ello una importante proporción de los hogares más pobres,

[22] En la zonas rurales estos porcentajes es de 45.5 y 60.1% respectivamente (véase cuadro 3).

con hijos pequeños o conformados por adultos se quedan sin recibir un apoyo económico adicional al alimentario.[23]

Los hogares seleccionados reciben un apoyo en efectivo mensual que empezó en 125 y que en el 2006 estaba en 170 pesos (aunque supuestamente el apoyo va aumentando cada seis meses con la inflación observada, desde enero-junio 2005 no se modificaron los montos del beneficio), que debiera destinarse a gastos de alimentación. La condición para recibir éste es que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar y la beneficiaria titular deberá asistir, además, a una plática educativa mensual. Si se falla a cualquiera de estas citas, se suspende este apoyo.

En 2005-2006 una familia de cuatro personas con dos hijos menores de ocho años recibía en el mejor de los casos 170 pesos al mes de complemento alimentario (5.70 pesos al día por hogar). En cambio otro del mismo tamaño, pero con dos mujeres estudiando (en tercero de secundaria y tercero de preparatoria) recibirá mil 160 pesos al mes (38.7 pesos por día por hogar). Es claro que esta medida aumenta la desigualdad entre los pobres.

Por otra parte, la saturación de servicios en las comunidades Oportunidades está generando problemas en su operación. En lo que se refiere a la obtención de los servicios de salud y educación, la evaluación 2003 (Meneses *et al.*, 2004) reporta que las beneficiarias se quejan de la pérdida de tiempo, reporta mal trato del personal de salud, falta de medicamentos, cuotas o cooperación por atención a enfermos, siendo esto último un acto de corrupción, ya que la atención a la salud debe ser gratuita. Asimismo, los padres mostraron insatisfacción respecto a la calidad y trato en las escuelas, la precariedad de las instalaciones, la inasistencia de los maestros, etc. Además, los padres de familia reportaron que al recibir el apoyo económico de Oportunidades se aumentaron las cuotas por concepto de contribuciones escolares y los precios en las tiendas locales los días en que reciben el pago.

El costo social de generar desigualdad intrafamiliar

El diseño de Oportunidades puede agudizar conflictos intrafamiliares. En las primeras evaluaciones de Oportunidades (cuando era Progresa) se detectó que algunas mujeres fueron víctimas de violencia debido a su negativa de otorgar a los varones adultos el dinero de Oportunidades, o bien por el enojo de los mismos al estar involucradas en tareas fuera de casa. Los casos reportados fueron, según el documento significativos, aunque no demasiados. No obstante, se reconoce que posiblemente el problema sea mayor dado que se menciona que las mujeres no hablaban fácilmente de la violencia doméstica,

[23] En el momento en que escribo este artículo (abril de 2006) se anunció la puesta en marcha del programa de apoyo a adultos mayores, sin embargo, apenas empieza su implementación, cuya primera etapa sólo cubre a 200 mil familias, las que representan un pequeño porcentaje de los beneficiarios, por lo que asumiremos que este apoyo no modifica el análisis aquí presentado.

ni siquiera en grupos focales, no obstante, los evaluadores se enteraron de casos de violencia a través de los médicos o vocales (antes promotoras) del programa (Sedesol, 2000).

Por otra parte, el programa puede contribuir a una mayor desigualdad de género, ya que "las presiones de las corresponsabilidades de las faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres [...] y son poco compatibles con las rutinas cotidianas de mujeres urbanas" (Escobar y González de la Rocha, 2004: 266.)

No obstante, Oportunidades puede producir, al mismo tiempo, efectos que favorezcan la posición de las mujeres en la familia, ya que la entrega del beneficio económico se da a éstas. Asimismo, al involucrarse en tareas comunitarias las mujeres pueden gozar de mayor libertad de movimiento, también pueden experimentar mayor independencia al saber que cuentan con un ingreso estable (aunque miserable), etcétera.

El diseño del programa incurre en actos discriminatorios. En primera instancia, los varones que ya no están en edad de estudiar no reciben ningún tipo de apoyo, aun cuando sean analfabetas. Al parecer tendrían que ir a las revisiones médicas, sin embargo, las evaluaciones nunca reportan la asistencia de éstos a las clínicas, sólo se limitan a mencionar la de las mujeres y niños. Tampoco tienen la responsabilidad de asistir a las pláticas de orientación familiar, ni de mandar a sus hijos a la escuela, ni de participar en las faenas y trabajo comunitario. No obstante, desde las primeras evaluaciones las mujeres declararon que sería conveniente integrar a los hombres a algún programa de educación familiar, sobre violencia familiar, etcétera.

Asimismo, Oportunidades discrimina a los menores de entre dos y ocho años de edad quienes no reciben la papilla nutritiva, a menos que presenten desnutrición, con ello se adopta una actitud curativa. En cambio, con los niños de cuatro a 24 meses de edad se adopta una actitud preventiva de la desnutrición. Sin embargo, los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) revelan que las diferencias de desnutrición entre niños de menos de dos años y los de dos a cinco no son significativas. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4% de los niños menores de 5 años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de 2 a 5 años era de 44.7%.[24] Si la práctica de la lactancia, como es frecuente, se prolonga hasta los dos años en el medio rural, los menores son beneficiados también por el suplemento otorgado a la madre, lo que refuerza el argumento en favor de un cambio de actitud respecto a los preescolares. Adicionalmente, a partir

[24] La encuesta nacional de nutrición más reciente es la de 1999 (INSP, SSA e INEGI, 2001) no es comparable con la de 1989, sin embargo, los datos no son comparables. Los datos de desnutrición están descompuestos según peso para la edad, talla para la edad y peso para la talla. Por ejemplo, entre la población preescolar (de 0 a 59 meses) en el indicador de peso para la edad, los que son menores a un año tienen los niveles de desnutrición más bajos (3.6% a nivel nacional, 3% en áreas urbanas y 4.9% en las rurales). Los que mayor desnutrición presentan son los de un año cumplido y hasta 23 meses de edad (11% a nivel nacional, 8.2% a nivel urbano y 17.6% en el rural). La población de entre dos y cinco años de edad (de 24 a 59 meses) tiene niveles de desnutrición más bajos que el grupo de edad anterior, sin embargo, ésta hasta en ocasiones triplica la observada en el primer grupo de edad.

de los cinco y hasta los ocho años de edad los niños quedan sin protección especial (es decir, sin suplemento alimenticio y sin apoyo monetario). Esto se reflejará en que mientras las familias con bebés pequeños y/o madres embarazadas recibirán por partida doble los suplementos alimentarios (una ración para la madre y otra para el bebé), los hogares con niños mayores (cuyos requerimientos nutricionales son mayores) no recibirán ningún apoyo alimentario en especie, lo cual parece, al menos, contradictorio y genera desigualdad en la ingesta de nutrientes al interior del hogar.

En educación el diseño del programa supuso que las mujeres rurales tienen un número de años estudiados más bajo que los hombres rurales, este mismo supuesto se sigue aplicando en áreas urbanas. Con el objetivo de reducir la brecha educativa por género se otorgan becas más altas para las mujeres a partir de la secundaria. Con base en la ENIGH 2002 calculé el número de años estudiado y el rezago educativo promedio por edad y sexo.[25] El cuadro 4 muestra que, en el total de la población, las mujeres de los tres primeros grupos de edad atendidos por Oportunidades (de 8 a 20 años de edad) tienen menor rezago educativo y mayor número de años estudiados que los hombres. Sólo las mujeres mayores de 20 años de edad presentan una desventaja frente a los hombres, no obstante, no son atendidas en el programa.

Cuadro 4

Rezago educativo, número de años estudiados por edad y género. Población total y pobres de capacidades en lo urbano y rural, 2002

	Rezago educativo		Años estudiados	
Grupos edad	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población total				
8 a 12	0.02	-0.02	3.6	3.8
13 a 15	0.11	0.10	7.3	7.4
16 a 20	-0.08	-0.09	9.4	9.6
más de 20	0.03	0.09	7.9	7.2
Pobres rurales				
8 a 12	0.07	0.05	3.4	3.5
13 a 15	0.16	0.19	6.8	6.6
16 a 20	0.17	0.23	7.4	6.8
más de 20	0.46	0.51	3.5	3.0
Pobres urbanos				
8 a 12	0.09	0.03	3.3	3.5
13 a 15	0.19	0.14	6.6	7.0
16 a 20	0.12	0.04	7.7	8.5
más de 20	0.28	0.31	5.6	5.2

Fuente: cálculos propios con base en la ENIGH 2002.

25 El rezago educativo se calcula considerando analfabetismo, asistencia a la escuela de la población de 8 a 14 años de edad y el nivel educacional máximo logrado, comparado con la norma por edad. Para detalles del cálculo véase Boltvinik, Julio, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, Anexo metodológico.

Para verificar la relevancia de otorgar mayor apoyo económico a estudiantes mujeres, separé a la población entre pobres y no pobres de capacidades (dado que este tipo de pobres es el supuestamente atendido por el programa). Los datos confirman que las mujeres mayores de 20 años, pobres o no, son las que tienen desventajas educativas con respecto a los hombres.

Las mujeres de entre 8 y 19 años de edad viviendo en hogares no pobres tienen igual o mejor nivel educacional. Considerando a los hogares pobres podemos observar que si bien las mujeres de 13 a 19 años de edad del medio rural presentan en promedio una *pequeña* desventaja educacional (6.8 contra 6.5 años estudiados), las que tienen entre 8 y 12 años de edad han superado a los varones. En el medio urbano las mujeres pobres de capacidades tienen sistemáticamente niveles educativos más altos que los hombres hasta los 20 años de edad.

La evaluación del impacto educativo del programa asegura con orgullo que Oportunidades fomenta la desigualdad "positiva". Señala que las mujeres tienen menor tasa de reprobación, incluso antes de Oportunidades y que "el Programa ha aumentado la brecha invertida (a favor de las mujeres) en reprobación" (Parker, 2004: 6.) Asimismo se sostiene que a pesar de la mayor diferencia en el apoyo económico a nivel de preparatorias, "Oportunidades no ha contribuido a reducir la brecha" en las áreas rurales aunque ésta "casi se ha eliminado en la práctica" (*ibid.*). Siguiendo con el cinismo en la evaluación del impacto educativo del programa se sostiene que en las áreas urbanas la inscripción al primer año antes de la entrada en vigor del programa era casi igual para hombres y mujeres, y en el segundo año existía una brecha invertida, la cual se ha ampliado con el programa (*ibid.*). Una política a favor de las mujeres, cuando éstas tienen ventajas, también exacerba la desigualdad. Desde una verdadera perspectiva de género las mujeres y hombres deben gozar de los mismos derechos, una política que amplié la desigualdad no tiene sentido.

El blanco (*target*) se mueve. Respuesta de los hogares a la normatividad del programa

Como ya mencionamos Oportunidades está diseñado como si la población beneficiaria fuese inerte (*targets*, diría Amartya Sen) y no reaccionara ante los programas. En los manuales de operación del programa se reitera que los suplementos alimenticios deben otorgarse a madres lactantes y los niños. Asimismo se plantea que los apoyos económicos deben utilizarse para mejorar el bienestar familiar, pero sobre todo la alimentación y educación de los hijos.

Una reacción básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece uno adicional. Las familias tienen sus prioridades basadas en una lógica de reproducción en condiciones agudas de escasez. Éstas no tienen por qué coincidir con las normas fijadas por el programa, por lo que puede preverse un "desvío" de los suplementos o apoyos monetarios (Boltvinik, 2004). Adato (2000) ha señalado además algunos problemas encontrados por los primeros evaluadores de Progresa: *1)* que los suplementos alimenticios no eran totalmente consumidos por los menores

o eran consumidos por miembros del hogar a los que no estaban destinados; *2)* el impacto de la transferencia monetaria en el ingreso de los hogares se redujo en una tercera parte de lo esperado debido a los retrasos en la entrega de los beneficios o al incumplimiento de las obligaciones contraídas para recibir el apoyo (las llamadas corresponsabilidades) y, *3)* el consumo de alimentos se incrementó en una proporción menor a la esperada, dado que parte del dinero se utilizó para compra de durables o para ahorro. En la evaluación 2003, Meneses *et al.* (2004: 237) se reporta que en dos de las tres localidades donde se realizaron estudios piloto para conocer el grado de cumplimiento de las reglas de operación, menos de la mitad de las entrevistadas afirmaron que el apoyo económico lo destinaban a alimentación (en la otra comunidad 72% mencionó destinarlo a alimentación). Los otros gastos mencionados por las mujeres fueron ropa, calzado, útiles escolares, medicinas y para casos de emergencias.

Con la evidencia anterior queda claro que la ayuda proporcionada es insuficiente para resolver la más elemental necesidad: el hambre. Los hogares viviendo en situaciones extremas tienen múltiples requerimientos que no alcanzan a ser satisfechos mediante la ayuda monetaria del programa, por tanto, no se puede esperar que los beneficiarios sigan el manual de operaciones de Oportunidades.

Las pensiones de Oportunidades

Ante el debilitamiento político del Partido Acción Nacional (PAN), y frente a las elecciones presidenciales de 2006, el ejecutivo federal puso en marcha un programa de apoyo a los adultos mayores que viven en hogares (supuestamente) pobres de "capacidades", con el fin de contrarrestar la popularidad de Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Los adultos de 70 años y más recibirán 250 pesos al mes, es decir, ocho pesos con 30 centavos al día, lo que, según la Sedesol, les permitirá salir de su miserable "pobreza de capacidades". Este "injusto" beneficio les alcanzará para un kilo de tortillas, pero no les alcanzará para pagar el transporte para ir a comprarlo.[26] Mediante este programa, el gobierno federal busca presentarse como un agente benevolente y preocupado por este sector de la población, ignorado hasta ahora por sus programas neoliberales de lucha contra la pobreza.

El programa de pensiones a adultos mayores en Oportunidades se complementa con un programa de ahorro para el retiro destinado a los que tienen de 40 a 70 años, lo que supuestamente permitirá que las pensiones sean autofinanciables. En el programa de retiro se abrirán cuentas individuales, en las que los beneficiarios podrán depositar 20, 30 o 50 pesos al mes. Habrá un estímulo para el ahorro el cual consiste en que el gobierno federal aportará un peso por cada peso ahorrado por el beneficiario, hasta un monto máximo de 50 pesos al mes.

[26] La diferencia en el monto del apoyo comparado con lo que otorga por ley el gobierno del D. F. es abismal: 650 pesos mensuales (en 2005) para todos los AM, independientemente de su condición de pobreza.

El programa de retiro, sin embargo, no logrará nunca ser autofinanciable. Si los previsores pobres de capacidades ahorran 20 pesos, tendrán al mes 40 pesos ahorrados (si el gobierno federal les otorga siempre el estímulo al ahorro). Supongamos que la tasa real de interés es igual a cero. Dado que la pensión es de 250 pesos al mes, necesitarán ahorrar más de seis meses por cada mes de pensión que vayan a recibir. Si el adulto mayor vive hasta los 85 años de edad, necesitará la pensión durante quince años. Por tanto, tendría que ahorrar durante más de 90 años para alcanzar una cantidad similar a los 250 pesos. Pero como sólo ahorró, en el mejor de los casos durante 30, tendrá un déficit de ahorro gigantesco.[27]

En la presentación del programa de pensiones de Oportunidades, la Sedesol afirmó que se tendría una cobertura de 100% de los adultos mayores en pobreza de capacidades. Sin embargo, como señalé anteriormente, Oportunidades tiene serios errores de focalización por lo que dicha afirmación resulta falsa.

De acuerdo con la ENIGH 2004, de los 960 mil adultos mayores que vivían en hogares pobres de capacidades, sólo 317 mil vivían en hogares que recibían Oportunidades. Por tanto, el error de exclusión es gigantesco: 642 mil adultos mayores pobres de capacidades viven en hogares que no reciben Oportunidades, es decir un error de exclusión de 67% (véase cuadro 5). Por otra parte, otros 329 mil adultos mayores habitaban en hogares que no eran pobre de capacidades, pero que sí recibían Oportunidades. El error de inclusión (incorporar al programa a quienes no cumplen los requisitos) era de más de 50 por ciento.

Cuadro 5
Adultos mayores, según pobreza de capacidades y si el hogar recibe Oportunidades, 2004
(en miles de personas)

	Recibe	No recibe	Total
Pobres	317	642	959
No pobres	330	2 888	3 217
Total	647	3 530	4 177

Fuente: cálculos propios con base en la base de datos de la ENIGH 2004.

El programa de apoyo a adultos mayores será condicionado a que cumplan con un paquete de atención a la salud, que nada tendrá que ver con los padecimientos de cada adulto mayor beneficiario. A partir del momento que acepten la miserable pensión tendrán la obligación de gastar una parte sus-

[27] Una persona ahorrando 50 pesos al mes, junto con los otros 50 pesos otorgados por el gobierno federal, necesitaría ahorra 37.5 años de su vida para completar su pensión, no obstante, el programa de ahorro sólo contempla 30 años de ahorro, por lo que se espera que la carga fiscal de este programa de pensiones aumente con el tiempo.

tancia de ella en trasladarse regularmente a las clínicas que generalmente se encuentran a kilómetros de distancia.

Los 250 pesos al mes difícilmente sacarán a los adultos mayores de la pobreza. La mayoría de los más pobres quedarán, por otra parte, fuera del programa, simplemente porque Oportunidades no ha sido capaz de llegar a sus hogares. La ENIGH 2004, una vez calculada la pobreza con el método de medición propuesto por el Comité Técnico de la Sedesol, lo muestra claramente.

Reflexiones finales

La economía mexicana ha sufrido un retroceso en los últimos 25 años, sus perspectivas de recuperación no son muy alentadoras por lo que es necesario modificar de manera sustancial el modelo económico. Los últimos cuatro gobierno han rehusado su responsabilidad de elaborar una política económica que promueva la inversión y la investigación en las ramas productivas competitivas. Tampoco se ha fomenta el crecimiento del mercado interno. Por el contrario, los trabajadores están sometidos a una pérdida constante en su poder adquisitivo (con aumentos salariales por debajo de la inflación). La industria maquiladora, orgullo de nuestros gobernantes, ha venido sufriendo el cierre de numerosas plantas, con la consecuente reducción de la actividad en este sector. Al mismo tiempo este proceso provoca aumentos en los niveles de desempleo y por lo tanto de la pobreza en las zonas donde ésta se ubica.

Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos están atravesando una grave crisis de competitividad debido a que los productos chinos entran a precios más bajos en el mercado norteamericano. Los últimos cuatro gobiernos han tenido la capacidad de proponer alternativas de crecimiento. Para utilizar un término desarrollado por Boltvinik, este gobierno se ha configurado en un ente globalisubordinado a los caprichos del capital extranjero. La globalisubordinación ha traído consigo la pobreza para muchos mexicanos, por lo que se requiere un proyecto nacional autodeterminado que construya una esperanza para todos.

Oportunidades

Bajo la óptica neoliberal, el otorgar dinero a los pobres esto es, subsidiar la demanda, no es visto como una interferencia en el funcionamiento del "libre" mercado. Suponen que el dinero que reciben los pobres les permite adquirir, con base en su "conocimiento perfecto" del mercado, los bienes que requieren al mejor precio, que los consumidores (en este caso los pobres) son tomadores de precios. Estas premisas son falsas. Las mismas evaluaciones de Oportunidades han señalado que los precios de los alimentos suben los días en los que los beneficios monetarios se reciben. Los "libres" consumidores no tienen la opción de adquirir bienes en lugares donde los precios son más bajos, dados los altos costos monetarios y de tiempo de los traslados. Ante esta situación, cabe preguntarse cómo

podemos calificar de elección libre la que realizan los pobres extremos cuando son guiadas por su condición de hambre y endeudamiento.

La ideología neoliberal, adoptada por los últimos cuatro gobiernos, sostiene que el Estado tiene la obligación de apoyar a los pobres, pero sólo a los extremos, debido a que su condición en el límite de la supervivencia no les permite estar sanos y educarse para competir en "igualdad" de condiciones en el mercado laboral. De esta forma, la tarea del Estado neoliberal es asegurar que los pobres extremos no se mueran de hambre, mantengan un nivel razonable de salud (sobre todo controlando enfermedades relacionadas con la pobreza: respiratorias y gastrointestinales), y puedan elevar su nivel educativo (capital humano), lo que les permitirá salir de la pobreza por sus propios medios en edades adultas, ya que la pobreza se explica por su escaso "capital humano".

Por otra parte, dado que el programa Oportunidades está inmerso en la ideología anglosajona que ve con muy malos ojos dar dinero a los pobres sin nada a cambio, exige la corresponsabilidad para otorgar el beneficio, es decir, que los pobres tienen que cumplir con ciertas obligaciones para seguir permaneciendo en el programa (asistir a la escuela, a los centros de salud, etc.).

A pesar de que Oportunidades es el programa de lucha contra la pobreza más evaluado en la historia del país, sus verdaderos alcances no han sido realmente evaluados. Al fijar desde su arranque como objetivo "*romper la transmisión intergeneracional de la pobreza*", el programa es estrictamente evaluable sólo después de unos 10-20 años de haberse puesto en marcha, cuando los primeros escolares que recibieron la beca sean adultos y conformen sus propios hogares. Es aquí cuando se podrá observar si salieron o no de la pobreza. Aún así, quedarán dudas sobre la contribución del programa a esa posible reducción.

Información reciente pone en duda los reales alcances de Oportunidades. A finales de 2004 (*Universal*, 9 de noviembre) se publicó un interesante reportaje sobre la primera localidad que recibió Oportunidades. Esta localidad se ubica en una región otomí del estado de Hidalgo. La reportera, Guillermina Guillén, describe que se trata de un pueblo habitado casi exclusivamente por mujeres sin esposo ni hijos. El mejoramiento de las condiciones de las viviendas en la localidad, señala, no fueron resultado de los "beneficios" del programa, sino de las remesas que reciben de sus familiares desde los Estados Unidos.

En la localidad sólo una persona continúa recibiendo el apoyo (una mujer de 74 años, analfabeta que recibía entonces 160 pesos al mes). Según el testimonio de los entrevistados, el resto de los beneficiarios había abandonado el programa dados los magros beneficios que otorga, la dificultad de cumplir las obligaciones contraídas para recibirlos (visitas médicas periódicas, asistencia a pláticas educativas, etc.) y la posibilidad de obtener ingresos mucho mayores trabajando ilegalmente en el país vecino.

No se puede negar el impacto positivo de inyectar 20 mil millones de pesos o más a los barrios y comunidades más pobres del país, pero ello no basta para asegurar que esta población tenga la posibilidad de encontrar un empleo que le permita disfrutar una vida digna. Tampoco demuestra que la mejor manera de inyectar esos recursos es la de Oportunidades.

El actual gobierno ha renunciado a su papel de promotor del desarrollo económico y del empleo. Oportunidades coadyuva a la educación de mano de obra barata para que sea aprovechada por el país vecino. A esta población se le prometió que con este programa saldría de la pobreza extrema. Sin embargo, nunca se le dijo que para ello tenía que arriesgar su vida y enfrentarse al duro golpe de separarse de su familia. El Estado les ofreció dádivas y la promesa de una mejor vida futura. Sin embargo, la estrategia ha fracasado y el Estado tiene una deuda moral con todas esas familias separadas por la desesperanza.

La exigencia de la corresponsabilidad provoca que queden excluidos del apoyo los hogares más pobres del país, por vivir en zonas que no cuentan con escuelas y centros de salud a una distancia "razonable" para cumplir con las obligaciones adquiridas. En este caso se da una doble violación de los derechos socioeconómicos y culturales en nuestro país. Es el Estado quien tiene la obligación de proveer los servicios de educación y salud, y al no haber cumplido con esta obligación viola una vez más los derechos socioeconómicos al excluir a la población de las localidades más pobres de Oportunidades por no poder cumplir con las "corresponsabilidades" del programa.

La lucha a fondo contra la pobreza, urbana y rural, requiere un cambio de fondo en las políticas económicas. Por ejemplo, los salarios y el tipo de cambio deben dejar de usarse como anclas de la inflación, orientando la política salarial al bienestar de los trabajadores y la política cambiaria a la competitividad de la economía mexicana.

La propuesta de cambio en materia de política social debe de considerar la realidad que agobia actualmente a nuestro país: prevalencia de la pobreza, del desempleo y del subempleo. Por tanto, los esquemas asociados al empleo formal no son la solución para mejorar el bienestar de la población.

Retomo aquí la propuesta de Evelyn Huber (2003) en materia de fortalecimiento del Estado de Bienestar en América Latina.

1. Para salud y pensiones la autora propone un sistema combinado contributivo para el sector formal y otro no contributivo o de contribución mínima para el sector informal, compartiendo servicios para evitar su deterioro.
2. Programas de nutrición para niños y madres y subsidio generalizado a alimentos.
3. Fondos sociales o programas de emergencia focalizados (sin que sean éstos el eje de la lucha contra la pobreza).
4. La universalización de los beneficios sociales, al mismo tiempo que cobrar a las clases altas, las que posiblemente reciban un beneficio que no requieren, un mayor impuesto para financiar estos programas (siendo esta última una propuesta también de Frances Stewart y Giovanni Cornia).

Quiero terminar este trabajo, parafraseando a Sen: los programas focalizados, siendo éstos beneficios otorgados sólo a los pobres terminan siendo beneficios pobres.

Bibliografía

Adato, Michelle, 2000, *The Impact of Progresa on Community Social Relationships. Final Report*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., septiembre.

Aspe, Pedro, 1993, *Economic Transformation, the Mexican Way*, Londres, Inglaterra, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Banco Mundial, 2004, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, Washington, Banco Mundial.

Boltvinik, Julio, 2004, "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresa-Oportunidades" en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, pp. 315-347.

———, 2003a, "El spot mayor", en Economía Moral, *La Jornada*, 20 de junio.

———, 2003b, "Incredulidad justificada", en Economía Moral, *La Jornada*, 27 de junio.

———, 2003c, "No pobres salen del sombrero", en Economía Moral, *La Jornada*, 4 de julio.

———, 2003d, "El hacedor de milagros", en Economía Moral, *La Jornada*.

———, 2003e, "Ocupación y pobreza en el Informe", en Economía Moral, *La Jornada*, 12 de septiembre.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández-Laos, 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores.

Boltvinik, Julio y Araceli Damián, 2001, "La pobreza ignorada. Evolución y características", en *Papeles de Población*, año 7, núm. 29, julio-septiembre, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, pp. 21-53.

———, 2003, "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", en *Papeles de Población*, nueva época, año 9, núm. 35, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM, enero-marzo, pp. 101-136.

Brachet-Márquez, 2004, "El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)", en Boltvinik Julio y Araceli Damián (eds.) *La pobreza en México y el mundo, op. cit.*, pp. 240-272.

Calva, José Luis, 2004, "La economía mexicana en perspectiva" en Boltvinik Julio y Araceli Damián (eds.) *La pobreza en México y el mundo, op. cit.*, pp. 100-132.

CEPAL, 2002, *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, agosto.

———, 2003, *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, agosto.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Secretaría de Desarrollo Social, julio.

———, 2003, "Comunicado 3. Observaciones sobre las cifras oficiales para el año 2002".

Conapo, 2001, *Índices de marginación, 2000*, Consejo Nacional de Población, México.

Coordinación Nacional del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Serie Necesidades Esenciales en México, Coplamar, Siglo XXI Editores, segunda edición.

Cornia, Andrea y Frances Stewart, 2003, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio, pp. 563-573.

Cortés, 2005, "¿Disminuyó la pobreza en México 2000-2002?", Serie: documentos de investigación, núm. 21, Sedesol, marzo.

Damián, Araceli, "Los problemas de comparabilidad de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos, 2000, 2002 y 2004", *Papeles de Población*, Nueva Época, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, en prensa, UAEM.

———, 2003a, "Informe y cifras oficiales de pobreza", en *El Financiero*, 9 de agosto.

———, 2003b, "Vivir en Foxilandia", en *El Financiero*, 1 de diciembre.

———, 2003c, "En Foxilandia los pobres comen ladrillos", en *El Financiero*, 12 de diciembre.

———, 2004, "El reporte del Banco Mundial", en *El Financiero*, 2 de agosto.

———, 2002, *Cargando el Ajuste. Los pobres y el mercado de trabajo en México*, El Colegio de México.

Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha, 2004, "Evaluación Cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2004", en *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades, 2003*, Instituto Nacional de Salud Pública, Oportunidades, CIESAS, México, pp. 265-298.

Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Gran Bretaña, Polity Press, Cambridge.

Fox, Vicente, 2003, Anexo del Tercer Informe Presidencial.

Gould, David M., 1996, "Mexico's Crisis: Looking Back to Assess the Future", en Randall, Laura (ed.) *Changing Structure of Mexico, Political, Social, and Economic Prospects*, Nueva York, Londres, M.E. Sharpe, Armonk, pp. 15-39.

Guillén, Héctor, 2003, "El modelo mexicano de desarrollo: balance y alternativas", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Nuevos caminos para el desarrollo sustentable en México*, El Colegio de México, 20 y 21 de octubre.

Gutiérrez, Juan Pablo, Stefano Bertozzay y Paul Getler, 2003, *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*, Instituto Nacional de Salud Pública.

Huber, Evelyne, 2004, "Globalización y desarrollo de políticas sociales en Latinoamérica" en Boltvinik Julio y Araceli Damián (eds.) *La pobreza en México y el mundo, op. cit.*, pp. 200-239.

INEGI (varios años) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, bases de datos electrónicas.

INSP, SSA e INEGI, 2001, *Encuesta Nacional de Nutrición, 1999. Estado de la nutrición de niños y mujeres en México*, México.

Meneses, *et al.*, 2004, "Evaluación del cumplimiento de metas, costos y apego del programa Oportunidades a las Reglas de Operación", en *Resultados de la evaluación externa del programa de desarrollo humano Oportunidades, 2003*, Instituto Nacional de Salud Pública, Oportunidades, CIESAS, México, pp. 77-264.

Parker, Susan, 2004, "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre inscripción, reprobación y abandono escolar", en *Resultados de la evaluación externa... op. cit.*, pp. 265-298.

Sedesol, 1999, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances*, México, Sedesol, Progresa.

———, 2000, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto a nivel comunitario 2000*, México, Sedesol, Progresa.

Sen, Amartya, 2003, "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio, pp. 555-562.

Stiglitz, Joseph, 1998, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, WIDER Annual Lectures 2, The United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finlandia.

———, 2003, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto, pp. 7-40.

World Bank, 2000, *Global economic prospects and the developing countries*, Washington.

Anexo

Tipo de carretera / Instituciones educativa o de atención médica	Carretera federal	Carretera Estatal	Sin carretera
Primaria	5 kilómetros	3 kilómetros	2.5 kilómetros
Secundaria	10 kilómetros	6 kilómetros	5 kilómetros
Centro de salud	15 kilómetros	10 kilómetros	5 kilómetros

Fuente: Reglas de Operación, Programa Oportunidades, 2002.

Con las ENIGH 2002 y 2004 se obtiene una baja de la pobreza extrema o indigencia con respecto a 2000 (tanto por LP como por el MMIP), pero un aumento en la pobreza no extrema (o no indigente) tal como la concebimos nosotros con base en umbrales generosos que toman en cuenta todas las necesidades humanas, satisfechas a un nivel austero pero digno, que no es tomada en cuenta por los métodos de la CEPAL y del Banco Mundial. La disminución de la pobreza extrema no es coherente con la evolución de los indicadores de desempeño económico. Por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* apenas creció en 0.3%, el desempleo aumentó en el periodo de 1.9 a 2.9% de la población económicamente activa, y el número de trabajadores formales, inscritos en el IMSS, disminuyó en más de 200 mil. CEPAL (Panorama Social de América Latina, 2003) señala algunos problemas de comparabilidad de la ENIGH 2002.