

Constelaciones de poder, los intelectuales y la transformación del Estado de bienestar y la política social en México

ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ

El presente capítulo discute cómo las posturas y concepciones sobre la pobreza que tienen distintos intelectuales influyen en la configuración de los Estados de bienestar y la política social que los caracteriza. Se intenta reflexionar sobre las perspectivas de política social en el país, la cual considero seguirá vigente en la actual administración del gobierno federal (2012-2018). Para ello, se analizarán las recientes transformaciones del Estado de bienestar y la política social en México y el papel de los intelectuales en su reconfiguración, lo que permitirá recapacitar sobre en qué forma su participación ha coadyuvado a la profundización de los principios neoliberales en materia social. Posteriormente se tomará como eje de la discusión la determinación de la medición de la pobreza multidimensional en México, dada a conocer por el gobierno federal a través del Coneval en 2009, y cómo en ésta se refleja el ejercicio arbitrario en el establecimiento de normas sociales.

En la primera parte se describirá someramente la influencia de algunos pensadores en la creación del Estado de bienestar británico, para posteriormente referirse a México, haciendo énfasis en la transformación ocurrida a partir de la crisis de la década de 1980.

Interesa resaltar cómo en el diseño y los cambios del Estado de bienestar influyen las constelaciones de poder, en la que participan instituciones supranacionales (organismos internacionales, empresas transnacionales, tratados internacionales) y domésticas, por lo que las alternativas para transformar las agendas sociales requieren de coaliciones políticas y de instituciones democráticas capaces de reforzar la responsabilidad social. Parto de tres premisas:

- 1) Existe la necesidad de evaluar éticamente la acción de los agentes sociales involucrados en la creación y modificación del Estado de bienestar y de la política social. Lo anterior porque participan en la definición de las normas que marcan el camino en el cual los organismos públicos orientan su proceder, afectando las metas de la política social y el posible destino de los grupos sociales que resultan beneficiarios o excluidos de ésta, por ejemplo, al definir quién es pobre o no.
- 2) La concepción que dichos agentes tienen sobre la pobreza afecta las prácticas, la naturaleza y los límites de la política social. De ahí la importancia de establecer si la concepción de pobreza que guía la política social es reflejo de “las creaciones del

ejercicio arbitrario del poder” (Townsend, 1993:120) o de representaciones más democráticas de ésta.

- 3) La concepción de pobreza afecta, además, el grado de reconocimiento de los derechos socioeconómicos de quienes son incapaces de mantenerse por sí mismos o bien cuya satisfacción de necesidades se encuentra por debajo de los mínimos socialmente aceptados, y el grado de compromiso que la sociedad en cuestión adquiere para que estos derechos sean cumplidos.

Como se verá, las concepciones en torno al papel del Estado en la economía y del tipo de ayuda que requerían los pobres que predominaron desde los inicios de la construcción del Estado de bienestar¹ volvieron a tomar fuerza en las tres últimas décadas del siglo xx a nivel global, moldeando el diseño de las políticas sociales a escala nacional, como ha sucedido en México. Surge la “necesidad” de identificar a los pobres “merecedores”, en este caso extremos, a fin de evitar el “dispendio” de los recursos públicos, condicionando la ayuda a un comportamiento “adecuado” de ellos (reducción de la natalidad, asistencia a la escuela, trabajo, etcétera). En el fondo, los diseñadores de la política social vuelven a intentar, como lo hicieron en el siglo xvii y xviii, mantener la estabilidad del sistema y la “paz social” a través de programas específicos ante las consecuencias negativas de la reformas económicas, pero mientras que en ese entonces se intentaba configurar un sistema de salvaguarda para los más desprotegidos con el inicio del capitalismo, se trata ahora de mantener en un estado de carencia “aceptable” a las grandes masas de trabajadores.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO BENEFADOR EN MÉXICO

La construcción del Estado benefactor y la política social en México ha oscilado entre el progreso y el retroceso. Los ideales emanados de la revolución mexicana llevaron a la creación de instituciones y políticas que buscaban promover el desarrollo económico y social. Los gobiernos posrevolucionarios reconocían que el país se caracterizaba por su gran pobreza y desigualdad y, de una u otra forma, aspiraban a conformar un país con un nivel de desarrollo equiparable a las potencias mundiales. Se puede argumentar que en

¹Himmelfarb (1988) analiza el papel de las leyes isabelinas de pobres promulgadas en el siglo xvi, cuando el estado monárquico establece leyes para reducir los riesgos a la paz social provocados por el quebranto de las instituciones tradicionales de caridad y de ayuda al pobre que prevalecieron durante la edad media, particularmente la iglesia, la familia y el feudo. Con el desarrollo del capitalismo estas leyes permitieron al pobre reclamar legalmente la ayuda que requería para sobrevivir en las nuevas condiciones sociales impuestas por el capitalismo, en la medida que regularon las relaciones entre dueños de los medios de producción y la mano de obra recientemente “liberada”. En su libro Himmelfarb trata de mostrar la influencia del pensamiento de Smith y Malthus en temas clave como la intervención del Estado en la economía, en la educación para los pobres, en el establecimiento de impuestos, de los salarios y de las ayudas a los pobres.

cierta medida las instituciones creadas en torno al Estado benefactor posrevolucionario fueron diseñadas a partir de una idea de proyecto nacional que buscaba edificar una sociedad más igualitaria, basada en una solidaridad intra e inter clases; esto no se logra alcanzar cabalmente. No obstante, el Estado de bienestar mexicano fue diseñado con un esquema de arriba hacia abajo, sin un claro esbozo claro cuál debía ser su principal característica y de cómo lograr la ampliación de bienestar social. Así el alcance de los beneficios sociales quedó en manos de los gobernantes en turno. La inestabilidad social y económica de México de principios del siglo xx llevó a constantes cambios en la correlación de fuerza entre los grupos hegemónicos y, dependiendo de sus posturas ideológicas (más o menos progresivas), realizaron diversas acciones en pro y contra de la configuración del Estado de bienestar, creando leyes e instituciones.

El derecho a la educación fue el primer derecho social estructurador del Estado de bienestar mexicano, reconocido desde la independencia como prioridad para lograr el desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El grado en el que el Estado debía intervenir y cuáles debían ser los grupos sociales atendidos por éste estuvo sujeto a disputas ideológicas. Como sugiere Brachet (2004), mientras los conservadores pugnaban porque sólo se atendiera a la clase mestiza y a los pobres de la ciudad (dejando fuera a los indígenas, que en ese entonces eran mayoría), los liberales consideraban que la educación pública debía cubrir al total de la población y que esta debía ser un instrumento para la concientización social; buscaban debilitar con ello a la iglesia, estableciendo la educación laica, que debería fomentar los principios de libertad, orden y progreso, para “fortalecer la república”.

Los derechos a la educación, al trabajo y a una remuneración justa quedaron esgrimidos en la Constitución de 1917, sentando las bases para el diseño del incipiente EB mexicano. Al tener los derechos sociales un carácter difuso, es decir que no son de titularidad individual sino que se individualiza mediante una protección genérica (de los trabajadores, de los campesinos, de los cooperativistas, de las mujeres, de los consumidores, de los habitantes de un mismo espacio, de los patronales y de los minusválidos), el grado de reconocimiento por parte de las élites y gobernantes fue diferenciado según la etapa de la historia, social y política, lo que ha dificultado la consolidación de estos derechos en el país. Los grupos de poder que promovieron estos derechos sociales estaban representados en el Congreso constituyente, conformado por representantes de las fuerzas insurgentes, de los trabajadores, de los campesinos, de los pequeños terratenientes, etcétera. Pero en general, los intelectuales liberales promovieron, como ahora los neoliberales, la idea de que la pobreza y el progreso se alcanzan mediante el goteo hacia abajo (Tello, 2010).

Pero más allá de estos ideales y aún con la revolución, las élites continuaron gozando de manera irrestricta ciertos privilegios con el apoyo del gobierno. El proceso redistributivo, que emanado de la revolución llegó a su fin con Calles, de acuerdo con Tello, los líderes revolucionarios se convierten en los nuevos hacendados y latifundistas, observándose tam-

bién una creciente desigualdad social. El cardenismo intentó modificar la correlación de fuerzas a favor de los trabajadores frente al capital, pero esto se logró sólo por un pequeño lapso de tiempo. Además, las bases sociales con los que se alió ese gobierno, particularmente los sectores obrero y campesino, fueron luego utilizadas por los subsecuentes para controlar y someter a los trabajadores mediante la cooptación de sus líderes (Tello, 2010).

Ello no evitó la creación de nuevas instituciones, como la Secretaría de Educación y que se llevaran a cabo acciones para mejorar las condiciones de vida de la población: campañas de alfabetización, seguro voluntario, primeros centros de asistencia pública, iniciándose así la política social moderna del Estado mexicano. Cabe destacar que durante el sexenio de Cárdenas se sentaron las bases para el desarrollo económico y social que experimentó México entre 1940 y 1982.

El diseño de las instituciones sociales supuso al empleo como el eje ordenador de los derechos y, hasta antes de las reformas neoliberales, tener un trabajo constituía la dimensión básica de la ciudadanía y el salario fundamentaba la autonomía vital y moral del ciudadano. Como plantea Bustelo (2004), ser asalariado permitía a los trabajadores acceder a un sistema de protección para éstos y sus familias a lo largo de la vida. La racionalidad detrás de este paradigma era buscar mejorar la productividad, más que asegurar los derechos sociales.

Desde esta lógica se crearon en México instituciones que promovían el desarrollo económico (Banobras, en 1937), que garantizaban el derecho a la salud de los trabajadores (IMSS, en 1943), su acceso a la vivienda (Instituto Nacional de Vivienda, en 1954, y posteriormente transformado en el Infonavit en 1972), y se estableció la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (1963). Adicionalmente, se crearon instituciones de apoyo al consumo popular (Conasupo, en la década de 1960 y Fonacot en 1974) y se estableció, a partir de 1974, el control de precios de productos de primera necesidad² (Hewitt de Alcántara, 1978).

Las crisis de las décadas de 1970 y 1980, provocadas por la caída tendencial de la tasa de ganancia a escala global y como resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en países como México, hicieron que los gobiernos y los organismos internacionales (OI), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, reaccionaran con medidas basadas en la ideología del libre mercado irrestricto, rechazando así las políticas que sirvieron a la economía mundial y a la de México en los años dorados de la segunda posguerra. Hasta ese entonces no existía una idea de "combate" a la pobreza como se concibe hoy en día, ya que se supuso que el crecimiento económico y la ampliación del empleo formal permitirían erradicarla. Ante la imposibilidad del sistema global, y del mexicano en particular, para alcanzar ese ideal se experimentó una transformación radical de las políticas no sólo económicas sino también sociales, como se verá a continuación.

²Como maíz y derivados, frijol, azúcar, café, carne de res, medicinas, derivados del petróleo, vehículos de motor, maquinaria agrícola y aparatos electrodomésticos, entre otros (Hewitt de Alcántara, 1978).

LA IDEOLOGÍA NEOLIBERAL Y LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Al momento en que estalló la crisis de la deuda de la década de 1980, las políticas económicas nacionalistas (como la de sustitución de importaciones) enfrentaban crecientes críticas por parte de los grupos de intelectuales adheridos a la escuela neoclásica y organismos internacionales. La nueva ortodoxia en la teoría del desarrollo consideró que el proteccionismo y las políticas de sustitución de importaciones constituían el origen de los problemas que enfrentaban los países profundamente endeudados. Los argumentos en contra de la intervención del Estado se dirigían a que [esta distorsionaba los precios, creaba cuellos de botella y rigideces en la economía. En contraste, se decía, en los países con historias exitosas, sobre todo los asiáticos, se tenían economías que funcionaban básicamente bajo los principios de libre mercado. Sin embargo, la escuela neoclásica de pensamiento no tomó en cuenta el papel relevante que en el ámbito económico y social tuvieron los gobiernos de esos países para lograr el éxito (Harris, 1990). Por otra parte, como plantea Pogge (2009), hablar de las historias exitosas (como los tigres asiáticos y China) no muestra que los países pobres pueden vencer la pobreza severa bajo el orden global internacional tal y como es. Este tipo de argumentos constituyen una falacia al suponer que lo que logran algunos lo pueden hacer todos. Pogge señala que si algunos individuos nacidos en pobreza se vuelven millonarios, no prueba que todos los pobres pueden hacerlo, ya que los caminos a la riqueza son escasos.

Además, aunque el desempeño económico de los países endeudados era deficiente al momento que estalla la crisis, no todo ello se debía a las prácticas intervencionistas y proteccionistas del Estado, sino que existían factores externos que contribuyeron a la crisis de la deuda. Como plantea Huber (2004), en el fondo la crisis fue resultado del tipo de globalización impuesta desde el capital financiero, que durante la década de 1970 colocó los excedentes de la venta de petróleo, a través de los llamados petrodólares, como deuda y al entrar en crisis este patrón de acumulación se elevaron las tasas de interés internacionales, lo que afectó las finanzas de los países endeudados (Damián, 2002). Los OI jugaron un papel importante en la promoción de las condiciones que llevaron a la crisis de la deuda, por ejemplo, el Banco Mundial propuso a México en 1981 endeudarse para aprovechar las tasas de interés bajas y los elevados precios del petróleo (Lustig, 1992).

Los OI y los sectores académicos ligados a ellos tuvieron gran influencia en el diseño de los cambios de política económica y social de los llamados países en desarrollo e impusieron, mediante el Consenso de Washington, políticas encaminadas a promover el libre mercado, lo cual a su juicio conduciría al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza (Damián, 2002). Pero ni la teoría ni las políticas impuestas funcionaron como se esperaba, ya que la pirámide social, de por sí ancha en su base, siguió ampliándose y la pobreza no logró reducirse. Los beneficios prometidos no se filtraron hacia abajo.

A nivel internacional surgieron protestas sociales, que provocaron que algunos investigadores propusieran un cambio de política social y económica menos pernicioso hacia los

que menos tienen (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). Fue así que los OI, con la ayuda de tecnócratas nacionales e intelectuales afines, iniciaron la promoción de programas focalizados de ayuda, siendo el más emblemático el ahora denominado Prospera (antes Oportunidades y originalmente Progresá). Como sucedió durante la época de la reforma a las leyes de pobres en Inglaterra, los diversos intelectuales justificaron el diseño e implementación de este tipo de programas con el argumento de que la política social seguida hasta antes de que estallara la crisis de deuda había favorecido a las élites y grupos específicos (sindicatos, comerciantes urbanos, burócratas, etcétera) a cambio de lealtad política (clientelismo/populismo), mientras que se había dejado en el abandono y la pobreza a las áreas rurales.

Abandonar la política social construida en torno al empleo y sustituirla por el aprovisionamiento de recursos públicos hacia las zonas rurales más pobres implicó un cambio en el paradigma de los derechos sociales. Se desvinculó el desarrollo social de lo laboral para imponer un enfoque territorial-marginal, a través de un esquema de ayudas condicionadas, otorgando servicios de educación y salud precarios y parciales. La expresión más reciente de este cambio fue la aprobación del seguro popular. Para los OI la ayuda debía redirigirse con los siguientes principios:

- a) De subsidiariedad, es decir, el Estado sólo interviene cuando el mercado falla.
- b) De focalización, es decir, la pobreza extrema, no la pobreza a secas, es considerada como la única falla del mercado que debe ser atendida por el Estado, ya que los pobres extremos no pueden competir en igualdad de “oportunidades” en el mercado laboral (Boltvinik, 2004).

Si bien la pobreza rural no había sido resuelta, las recetas de los OI pasaron por alto que los programas y servicios sociales desarrollados hasta entonces habían dejado fuera a importantes sectores urbanos que padecían un proceso de proletarización “defectuosa” al carecer de protección social y padecer deplorables condiciones de vida. Para Huber (2004) entre las verdaderas razones detrás de los cambios de política social propuestos por los OI están la necesidad de proteger el proceso de ajuste económico de los trastornos provocados por las protestas sociales, procurar que en los países donde el sistema de seguridad social era más avanzado no se presentaran problemas de disciplina fiscal y estabilidad presupuestaria que redujeran la capacidad de pago de la deuda, y porque era muy evidente que la recuperación económica (cuando la hubo) no mitigó los problemas de pobreza y desigualdad. De acuerdo con esta autora, “en el nombre de la eficiencia y de la justicia social [...] se lanzaron campañas (focalizadas) de nutrición y salud preventiva para los muy pobres”. Se inició una abierta “carrera hacia abajo” en materia de política social en México, que ha conllevado a la reducción progresiva y en ocasiones al mínimo los estándares laborales y la cobertura de la protección social.

DEL ORDEN GLOBAL AL ORDEN LOCAL. RECONFIGURACIÓN DE LAS VISIONES DE POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

La eliminación de la pobreza no es está en el interés de quienes negocian el diseño del orden global institucional, ya que procuran asegurar beneficios económicos amplios para ciudadanos y empresas de países ricos y ante disputas internacionales defienden sus intereses aun cuando incurran en prácticas racistas, discriminatorias y lascivas de los derechos económicos y sociales (Pogge, 2009). Uno de los principales mecanismos para lograrlo es a través de la fijación de las reglas del juego internacional de “libre” mercado, que imponen condiciones injustas de intercambio. Así mismo, los países ricos mantienen políticas proteccionistas, mientras que exigen apertura total de las economías de países pobres, lo cual vulnera la condición de vida de la mayoría de su población; también imponen cuotas, tarifas, impuestos *antidumping*, tratados y tribunales internacionales, derechos sobre marcas de autor, de patentes, etcétera, favoreciendo sobre todo a las empresas más poderosas. De acuerdo con Pogge esas reglas hacen inviables el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales en materia socioeconómica reconocidas en los tratados internacionales.

Se puede decir que en México la Constitución mexicana apela a una serie de derechos socioeconómicos fundamentales, cuyo cumplimiento se hace cada vez más inviable debido a la imposición de políticas económicas restrictivas y reducción de beneficios sociales que vulneran los derechos de los trabajadores y sus familias. Siguiendo a Pogge, se puede decir que desde el punto de vista ético es necesario distinguir entre los derechos humanos legales creados por los sistemas jurídicos (supranacionales, nacionales y regionales) y los derechos humanos morales, los cuales son válidos independientemente de su reconocimiento en las leyes y cuerpos institucionales y gubernamentales; existen aun cuando los gobiernos las deroguen o revoquen, lo que queda garantizado en el artículo 28 de la Declaratoria de los Derechos Humanos de 1948, que establece que “toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan efectivos”. Con base en dicho artículo se puede apelar a la distinción entre actos y omisiones de los agentes involucrados en su cumplimiento, ya que la violación de derechos se comete también al no realizar acción alguna que lo impida. Sin esta distinción se minimizaría el significado moral de las decisiones de los países ricos al imponer un orden institucional global injusto, en vez de una alternativa más igualitaria, en tanto tienen un papel activo en la formulación de reglas económicas globales, presionan para su aceptación y fuerzan su cumplimiento, sin considerar que ello conlleva a violaciones de derechos. Para Pogge, cuando se viola un derecho debe hablarse de los derechos negativos, es decir, de lo que las autoridades dejan de hacer. ¿Cómo distinguir las muertes causadas por las reglas existentes de aquellas que estas reglas simplemente fracasan en impedir? Tomando como referencia que cada día mueren alrededor de 50 mil personas por problemas relacionados con la pobreza, y que esto se equipara cada tres años al total de víctimas de la segunda guerra mundial, Pogge

considera que puesto que estas muertes podrían evitarse con modificaciones menores en el orden global (por ejemplo, con una reducción ligera del ingreso de los ricos), al no realizar los gobiernos e instituciones financieras una reforma global, o bien, al bloquear las propuestas a favor de los países pobres, los gobiernos de los países ricos violan por omisión los derechos humanos de los pobres globales, lo cual se agrava al promover cruelmente y sin piedad sus propios intereses y los de sus corporaciones y ciudadanos. Este autor subraya que los ciudadanos de esos países contribuyen con dicha violación, puesto que permiten mantener el estado de las cosas al votar a favor de gobiernos que perpetúan el *status quo*.

Empleando este mismo argumento, pero a escala nacional, se puede decir que los agentes locales vinculados a los procesos de toma de decisiones en materia de política económica y social que afectan las condiciones de vida de la población pueden incurrir en violación a los derechos humanos, pero no sólo ellos sino también el electorado que vota por los gobiernos que mantienen reglas desventajosas para los trabajadores de su familia. Esta responsabilidad es también compartida por académicos que contribuyen a la definición de la política económica y social que viola los derechos de los pobres.

Existen múltiples procesos y actores que han contribuido al mantenimiento de los altos niveles de pobreza en México y al adelgazamiento del Estado benefactor. Mucho se ha argumentado que las medidas de ajuste para “salir” de la crisis de la década de 1980 y las subsecuentes reformas de política económica han sido impuestas desde afuera por los OI, sin embargo, a nivel local dichos organismos cuentan con el apoyo de empresarios, tecnócratas y grupos de académicos que contribuyen a mantener esta situación.

La reforma social neoliberal se dio en un contexto del ejercicio del poder en forma autoritaria, particularmente del Ejecutivo, con lo que O'Donnell (1994) denomina democracia delegativa (DD). En este tipo de democracias, aunque se celebren elecciones, los gobernantes se miran a sí mismos como depositarios del sentir nacional y miran a las leyes y a los otros poderes (Legislativo y Judicial) como un obstáculo para lograr efectiva y eficientemente lo que ellos consideran los “objetivos nacionales”.

México experimentó un período de creación de órganos democráticos, de fiscalización y transparencia relativamente autónomos (IFE, IFAI y más recientemente el Coneval y EvalúaDF), pero en la práctica perdieron autonomía al quedar sujetos a las decisiones y alianzas de los partidos políticos de derecha, el Acción Nacional y el Revolucionario Institucional, los cuales modificaron la legislación a fin de controlar la designación de los integrantes de esos órganos, e introdujeron candados a la designación, con el fin de utilizarlos para el intercambio de favores entre partidos políticos y actores involucrados.³ Al mismo tiempo, se dio una dispersión del Poder Ejecutivo, con una marcada territorialización de la política, en la que se tuvo que negociar con los líderes y gobernantes locales

³De hecho, la designación ha estado sujeta al balance de poder al interior del Ejecutivo y en el Legislativo.

(“señores territoriales” en la terminología de O'Donnell), quienes aseguran una cantidad de votos a cambio de prerrogativas.⁴

Con la DD las reformas a la política social se impusieron desde el Poder Ejecutivo, sin negociación política alguna. El discurso oficial desconoció constantemente el efecto negativo de las políticas procíclicas en el bienestar social y las reformas se hicieron bajo un discurso de retorno a la crisis de no ser aprobadas. Cualquier iniciativa de corte progresista fue descalificada y por lo general atacada con argumentos de la misma índole.⁵

Como parte de la reforma social neoliberal implementada en México se estableció una secretaría encargada de administrar la pobreza, la de Desarrollo Social, sin poder presupuestario o jerárquico para intervenir, influir o modificar la política económica y, como planteó Carlos Rojas (2006), extitular de esa Secretaría, “un jefe de departamento de Hacienda podía tener más poder que un secretario de Estado”. Además de la secretaría se impuso un modelo cuasi único de política social, en el que la asignación del gasto público se da través de la focalización.

Los tecnócratas desempeñaron un papel relevante en este proceso. Como señala Huber (2004), muchos de ellos son preparados en los circuitos de educación hegemónica y globalizada, en universidades de países desarrollados donde absorben la visión neoliberal del mundo y luego son promovidos en circuitos de carrera en los que los hacen rotar de los OI a los gobiernos nacionales. Hewitt de Alcántara (2006) amplía esta idea señalando que el entrenamiento al que están sujetos en esas universidades los convierte:

profesionistas adeptos a juegos, modelos técnicos y otros ejercicios de cubículo, pero extrañamente [se vuelven] incapaces de entender el mundo real que les rodea, [ya que] diseñan políticas económicas [y sólo hablan] en términos técnicos, sin aceptar ninguna responsabilidad por las consecuencias sociales de sus acciones. Pero en realidad sus recomendaciones de política tienen enormes repercusiones en el bienestar de la población nacional. Afectan de manera fundamental la posibilidad que tienen diferentes grupos e individuos de encontrar empleo, de ganar suficiente para mantener a sus familias, de obtener crédito, de gozar de servicios públicos. Si alguna vez han resentido, en carne propia, las dificultades que tienen la mayoría de las familias de bajos ingresos en su país, se les enseña a olvidar la experiencia.

Esta autora señala que en esas universidades “se les borra la imaginación y la conciencia social. Y lo único que les queda es una asombrosa capacidad de manipular cifras y programas de computadora, sin el menor compromiso de considerar las implicaciones sociales de política pública”. Santiago Levy, economista doctorado en la Universidad de Boston, personifica uno de los ejemplos más emblemáticos de este proceso. En 1994 se

⁴En este momento, 2014, se experimenta de nuevo una concentración de poder en el Ejecutivo, como resultado del regreso del PRI al gobierno federal.

⁵En este punto conviene recordar los ataques al programa de la pensión universal para adultos mayores del Distrito Federal por parte del Ejecutivo, partidos de derecha (PAN y PRI) y empresarios. Poco tiempo después el gobierno federal adoptó un programa similar pero con beneficios más magros.

publicó un trabajo que elaboró para el Banco Mundial y que sirvió de base para el diseño del Oportunidades. Así mismo, ha trabajado para el Banco Interamericano de Desarrollo, fue subsecretario en la Secretaría de Hacienda y director general del Instituto Mexicano del Seguro Social en el sexenio de 2000-2006.

Levy (1994) supuso que la pobreza extrema en el país era un problema predominantemente rural y que afectaba a una proporción pequeña de la población nacional, 19 por ciento en 1984 (Levy, 1994:47). Sin embargo, como señalan Boltvinik y Damián (2001), Levy cometió el error de definir una línea de pobreza extrema muy baja, al suponer que los hogares más pobres del país gastaban en alimentos 80 por ciento de su ingreso, alto para los parámetros nacionales, lo que lo llevó a subestimar la línea de pobreza extrema. Aunque Levy justificó su decisión apoyándose en dos autores británicos que no se refieren a México (Streeten y Lipton, en Levy, 1994:35), y argumentando la falta de información para estimar el gasto de los hogares en alimentos en 1984, el cálculo de Boltvinik y Damián para 1996 (un año antes de que se pusiera en marcha el Progreso) muestra que ni el decil más pobre destinaba una proporción tan alta a alimentos (el decil I gastaba 57 %, el II 51 % y el III 48 %). De acuerdo con estos autores, el coeficiente de Engel promedio de estos tres deciles era de 0.5, lo que hubiera llevado a multiplicar el costo de la canasta alimentaria por dos (al dividir entre 0.5) y no por 1.25 (dividir entre 0.8) como lo hizo Levy. Por tanto, sus dos conclusiones básicas: 1) que la pobreza extrema es predominantemente rural y 2) que afecta a una proporción pequeña de la población, están sustentadas en un error, pero ello tuvo implicaciones de política social, a través de la creación del programa Progreso-Oportunidades (ahora Prospera).

Por otra parte, diversos estudios mostraron los problemas de focalización utilizados en este programa, incluyendo su alto grado de exclusión de beneficiarios (Boltvinik, 2004; Damián, 2007; Valencia, 2006), además de que no se evitó el uso discrecional de los recursos en favor de funcionarios públicos y en muchas ocasiones la ampliación de los recursos estuvo ligada a los procesos electorales y el clientelismo político (Serdán, 2006 y Valencia, 2011). Así mismo, a pesar de que algunas evaluaciones identificaron un escaso o nulo efecto del programa, no se observan cambios a éste, excepto la ampliación a zonas urbanas, aunque la cobertura en esas zonas sigue siendo insuficiente, y es muy elevado el error de focalización en el ámbito urbano (Gutiérrez, Bertozzi y Gertler, 2003).

En lo que respecta a los grupos que han apoyado la reforma neoliberal se pueden ubicar al empresariado y miembros de las clases altas, quienes rechazan la idea de pagar mejores salarios y mayores impuestos,⁶ y han promovido reformas neoliberales de mayor envergadura que afectan lo social, como la laboral, la educativa y el establecimiento del seguro popular. Las dos últimas inducen, de manera indirecta, la privatización de servicios educativos y de salud, así como la evasión del pago de la cuota estatal y patronal para

⁶En México los impuestos representan alrededor de 10 por ciento del producto interno bruto frente a más de 25 por ciento en casi todos los países de América Latina.

la seguridad social, lo que conlleva a la informalidad (Levy, 2008). A la par se ha dado un desmantelamiento de la capacidad productiva y de negocios, ya que casi todas las empresas “nacionales” han sido vendidas a los corporativos multinacionales (cerveceras, bancos, cadenas comerciales, etcétera).

Otro de los aspectos que han facilitado la implementación de la reforma social neoliberal es la derechización de las izquierdas partidistas en México. Éstas han sido mucho más débiles que las europeas (Brachet, 2004), ya que sus agremiados, particularmente los sindicatos, fueron cooptados desde su aparición por el partido en el poder y, por lo general, apoyaron o al menos no se opusieron a las reformas neoliberales. Pero además, como tendencia global, los sindicatos se debilitaron, especialmente los más independientes y, en México, a pesar del cambio de partido en el poder en 2000, siguieron siendo “fieles” al gobierno, ya que sus líderes reciben apoyos extraordinarios y prerrogativas con recursos públicos.

Pero para que la reforma social neoliberal tuviera éxito se requería que la sociedad aceptara pacíficamente la nueva ideología y forma de hacer la política. Esto fue posible debido a que en México, como en otras partes del mundo, prevalece un conformismo social, el cual de acuerdo con Roitman (2003), consiste en la adopción de conductas inhibitorias de la conciencia en el proceso de construcción de la realidad y se refuerza mediante el planteamiento de un pensamiento único. La sociedad y una parte importante del sector académico están inmersos en este proceso, el cual tiene como una de sus peculiaridades que se cree que toda respuesta está en los que “más saben” y en los que más poder tienen; se rechaza cualquier enfrentamiento o contradicción con el poder legalmente constituido y bajo este tipo de pensamiento, la imaginación sociológica, la capacidad de pensar críticamente el tiempo histórico y la sociedad a la cual se pertenece, son desdeñados. Para este autor, el conformismo social es asumido y presentado a los ojos de todos como una actitud responsable.

Al trasladar esta idea del conformismo social al plano académico se puede decir que algunos sectores promueven las visiones impuestas desde fuera en materia de definiciones de pobreza, lo cual ha servido de base para justificar las políticas sociales impuestas por el Banco Mundial, mientras las cifras oficiales se citan generalmente sin ninguna reflexión crítica de cómo se construye el dato y las implicaciones en el desconocimiento de los derechos humanos a las que conducen.

Así, las cifras de pobreza del Banco Mundial apoyan la idea de que con la liberalización y la globalización ésta se ha reducido en el mundo. Pogge y Reddy (2009) muestran que dichas cifras son poco confiables al haber cambiado el año base de los dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) y la metodología con los que se determina el valor de las líneas de pobreza extrema locales. Los autores muestran que estos cambios han provocado una reducción artificiosa de las cifras globales de pobreza extrema, y aseguran que si se utiliza el dólar de PPA de 1985, en el período 1987-1999, la pobreza extrema mundial aumenta de 1 200 millones a 1 500, pero al cambiar el año base a 1993 se reduce en 75.5

millones. Estos autores consideran que la metodología del Banco Mundial conduce a estimaciones de pobreza sin significación, al no estar fundamentadas en valoración alguna de los recursos sobre los cuales dependen los seres humanos para satisfacer sus necesidades, y provoca una gran infraestimación de la magnitud de la pobreza mundial.

En el caso de México se puede decir que las cifras oficiales fueron elaboradas bajo una lógica similar a la del Banco Mundial, en la medida en que aun cuando en el diseño de la metodología y estimación de su volumen hubo participación de académicos (Comité Técnico, 2002; Coneval, 2009a), se siguieron criterios de minimización de la pobreza sin una fundamentación sobre lo necesario para la vida y los derechos humanos. Después de una cuidadosa revisión de la metodología del Comité Técnico, Boltvinik y Damián (2003) concluyeron que debido a un cambio en la aplicación del método sobre el que se basó el Comité se subestimó la línea de pobreza; al corregirla obtuvieron un nivel más alto de pobreza en México, 77 por ciento frente a 64.6 por ciento de la población en 2000, según el dato del Comité. La infraestimación fue mayor debido a que el gobierno federal decidió recortar, sin justificación, el nivel de pobreza del comité ubicándolo en 53.7 por ciento.

En sus escritos, la comunidad académica no suele reconocer el recorte que hizo el gobierno y los problemas éticos derivados de las definiciones parciales de pobreza utilizadas en México.⁷ Tampoco se reconoce que lo que se suele llamar pobreza en los documentos gubernamentales y por ende académicos, corresponde a lo que Sen (1992) llamó la definición política de la pobreza, que depende “de una evaluación de factibilidad (‘debe implicar puede’), pero –aclara el autor– aceptar que algunas privaciones no se pueden eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones” (Sen, 1992:315). Lo que el gobierno hizo, y que de alguna manera se repite en los trabajos académicos que citan sus cifras, equivale a decir: “Mire anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre ya que en las circunstancias actuales es imposible mantener el ingreso de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre” (Sen, 1992).

Es cuestionable también que en el debate académico y el que se promueve por los encargados de administrar la pobreza se centre en justificar en qué medida hoy en día hay menos pobreza que hace más de 20 años (1992), ya que se asume que el monto de pobreza de ese entonces es la línea basal apropiada para medir la poca-mucha efectividad de la política social, particularmente la focalizada. Esta postura, quedó vertida en una veintena de estudios publicados en la serie Documentos de investigación de la Secretaría de Desarrollo Social, en la que participaron académicos pertenecientes al Comité Técnico y algunos más, en coautoría con funcionarios de gobierno.

⁷Existen algunas excepciones, sólo he encontrado en González y Ávila (2005) un párrafo en el que afirma que “hay un avance en el reconocimiento oficial de que en nuestro país un poco más de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza. Sin embargo, esta clasificación ha sido cuestionada por algunos investigadores”, sin mencionar fuente.

Recientemente hubo un avance conceptual en la forma de medir la pobreza en México, ya que se transitó de un enfoque unidimensional (solo ingreso) a uno multidimensional, gracias a la aprobación en 2003 de la *Ley general de desarrollo social* por el Congreso de la Unión (2003). En la ley se estableció la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval), conformado por seis académicos y el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (o quien ésta designe).⁸ De acuerdo con la ley, los funcionarios del Coneval son los responsables de establecer los lineamientos y criterios para medir la pobreza, medirla y evaluar la política social. La *Ley general de desarrollo social* también establece que la medición de la pobreza debe ser multidimensional considerando al menos las variables de ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación y grado de cohesión social (Artículo 36 de la *Ley general de desarrollo social*). La aprobación de esta ley constituye un triunfo conceptual, puesto que la medición multidimensional de la pobreza había sido largamente rechazada por los encargados de elaborar las cifras oficiales y diversos académicos que participaron en la anterior medida oficial basada en el ingreso (Comité Técnico, 2002); no obstante, su incorporación en la ley obligó al Coneval a proponer una forma de medición apegada a ella.

La elaboración de la nueva metodología contó con la participación de un amplio sector de académicos nacionales e internacionales. Sin embargo, al parecer las decisiones metodológicas tomadas por los consejeros del Coneval estuvieron fuertemente influenciadas por James Foster y Sabina Alkire, quienes han promovido las mediciones multidimensionales con un enfoque minimalista, aunque supuestamente basado en la propuesta de las *capabilities* de Sen.⁹ Esto se deduce del memorándum que Alkire y Foster (2009)

⁸La elección de los consejeros se dio en el seno de la Comisión de Desarrollo Social, la cual fue creada por la ley, y está integrada por los tres órdenes de gobierno (asociaciones de municipios legalmente constituidas, secretarías de desarrollo social estatales y cuatro representantes de las áreas federales relacionadas con lo social) y del Congreso de la Unión. Desafortunadamente este diseño de elección conllevó a la elección de consejeros influenciada fuertemente por la composición partidista de la comisión, ya que quienes tienen mayor representatividad en las cámaras y los estados tienen la mayoría de votos. Cabe señalar que la mitad de los consejeros elegidos fueron miembros del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.

⁹Boltvinik (2005) sugiere evitar la traducción del concepto de *capability* de Sen, que normalmente se traduce por la palabra capacidades, ya que el significado de la palabra en español no corresponde con las acepciones que le ha dado el autor. Señala que uno de los problemas básicos en el enfoque de Sen ha sido no precisar claramente el sentido de *capability*. En el primer escrito en el que aparece el concepto (*Equality of What?*, reproducido en Sen, 1982:367) Sen proporciona tres pistas sobre su significado: 1) en la frase “la persona que es capaz de hacer ciertas cosas básicas”; 2) proporciona ejemplos como las habilidades de trasladarse y de satisfacer los requerimientos nutricionales, los medios para vestirse y alojarse, el poder de participar en la vida social de la comunidad, y 3) cuando habla de lo que las cosas buenas hacen por los seres humanos. De acuerdo con Boltvinik, la primera pista se refiere al lado activo del ser humano, pero no a la acción misma, sino a la capacidad de hacer, mientras la tercera alude al lado pasivo, ya que el activo lo ocupan las cosas: son éstas las que hacen (algo por los seres humanos). Este lado pasivo desapareció en los desarrollos posteriores de Sen, probablemente a consecuencia de la terminología adoptada: la palabra *capability* alude a la primera pista pero no a la tercera.

enviaron al Coneval (fechado en mayo de 2009 y obtenido mediante solicitud al IFAI), en el que enuncian los principios metodológicos que a su juicio el organismo debía seguir para medir la pobreza multidimensional. Al comparar el memorándum con la descripción del documento metodológico de presentación del nuevo método del Coneval (2009a) es clara la influencia de esos investigadores en la propuesta final. En relación con cómo establecer los pesos específicos de los indicadores parciales (de ingreso y de privación) dentro del global y la forma de identificar a los pobres multidimensionales, Alkire y Foster proponen, sin argumentos, dar un peso de 50 por ciento a cada una, dando el mismo peso a cada uno de los componentes de privación social (de acuerdo con su número), y deja fuera la de cohesión social. También sugirieron al Coneval que considerara como pobres multidimensionales solamente aquellos con ingresos bajos y con al menos una carencia en los indicadores de privación.

Así mismo, aun cuando el documento metodológico del Coneval tiene un discurso basado en los derechos socioeconómicos, en la práctica determinan umbrales de manera arbitraria que los desconocen. A pesar de que en el documento se hace referencia a investigaciones y encuestas que el propio Coneval financió para determinar los umbrales, optaron por ignorar algunos de resultados sin justificación. En materia de educación, Robles, Martínez y Escobar (2008) establecieron la educación secundaria como norma para la población de 15 años o más, pero el Coneval sólo tomó este nivel para la de 16 a 26 años, dejando una más baja, la primaria, para la de 27 años o más, argumentando que la Constitución reconoció como derecho la secundaria a partir de 1982 y que, por tanto, sólo los nacidos después de ese año podrían contar con ésta como derecho. Así, mientras que Robles, Martínez y Escobar (2008) estiman que alrededor de 70 por ciento de la población era pobre en la dimensión educativa en 2005,¹⁰ el Coneval consideró sólo 21.7 por ciento (Coneval, 2009b: cuadro 1), lo cual tuvo como efecto la reducción del porcentaje de personas pobres multidimensionalmente. Al suponer que la norma de educación secundaria sólo es efectiva para los que nacieron en el año en el que se incorporó como derecho en la Constitución, los académicos del Coneval hicieron mal uso del principio de no retroactividad de las leyes, que sólo aplica cuando se reduce un derecho, pero cuando se mejora se convierten en principios generales que deben acoger a toda la población. La norma del Coneval fue reconocida como derecho en la Constitución de 1917, época en la que la inmensa mayoría de la población era analfabeta y, por tanto, ese umbral

En los ejemplos de Sen se nota una ambigüedad en el concepto de *capabilities*, por eso usa habilidad, medios y poder. Por otra parte, aparece una "gimnasia verbal" para asociar la alimentación con la primera pista, a pesar que ésta está claramente asociada a la tercera pista (lo que los bienes hacen por las personas), contribuyendo así al desvanecimiento del lado pasivo del ser humano. Sin embargo, en sus desarrollos posteriores Sen ofrece un concepto de *capability* como el conjunto de opciones que los individuos tienen para elegir, las cuales finalmente dependen de la capacidad económica de los sujetos, es decir, de su nivel de ingreso.

¹⁰Los autores en su cuadro 7 expresan los resultados de acuerdo con el porcentaje de hogares pobres (65.8 %), ligeramente mayor cuando se expresa con respecto al total de la población.

sí constituía una aspiración social, pero actualmente queda muy lejos de lo necesario para obtener un empleo que asegure un nivel de ingreso digno, como se deduce de la Encuesta para la determinación de umbrales multidimensionales de la pobreza, 2007, financiada por el Coneval (Coneval, 2007). De acuerdo con sus resultados, alrededor de uno por ciento de la población adulta en México consideró a la primaria como el nivel mínimo educativo "para que una persona hoy en día pueda vivir bien" y otro 9.3 por ciento a la secundaria, el resto de la población opinó que el mínimo era de preparatoria, bachillerato o carrera técnica (44 %), o más (34.3 % nivel profesional y 6.6 % maestría) (Coneval, 2007). De esa manera el Coneval desconoció las prescripciones que en materia de educación reconoce la sociedad en México.

En materia de servicios de salud, el organismo consideró como cubierta la carencia si las personas se atienden en el seguro popular, el cual otorga beneficios recortados a población abierta y deja fuera gastos importantes en salud. Pero además, normativamente equiparó este programa con los servicios del IMSS e ISSSTE, u otro con atención mucho más amplia. Algo similar hizo con la seguridad social, que la consideró cubierta si las personas tienen pensiones no contributivas (de adultos mayores y la de 68 y más del Distrito Federal), en las que generalmente cubren la mitad o menos de un salario mínimo.

En materia de ingreso, las líneas de bienestar adoptadas supuestamente se derivaron de los resultados de "distintos investigadores, quienes estudiaron el problema y generaron soluciones ceñidas a la situación mexicana". En el documento metodológico se describen (a medias) las investigaciones realizadas para calcular los requerimientos nutricionales y el componente no alimentario. Curiosamente con base en esas investigaciones se llegó a líneas de pobreza casi idénticas a las utilizadas con la metodología oficial anterior, recordada por el gobierno federal (Boltvinik y Damián, 2003). Así, para 2008 la línea de "bienestar" del Coneval en el medio urbano se fijó en 1 921.7 pesos al mes por persona frente a la línea anterior de 1 904.8, mientras que en el rural fue de 1 202.8 frente a 1 282.3 pesos. Al examinar los trabajos sobre los que supuestamente se basaron,¹¹ se constata que las canastas alimentarias contienen en mayor cantidad alimentos de alto contenido proteínico, que no sufrieron fuertes alzas en la crisis de los precios de alimentos, como sí sucedió con los cereales, que ahora son relativamente más caros. Para el componente no alimentario se estableció primero un coeficiente de Engel, calculado casi al mismo nivel que el utilizado en la anterior metodología del Comité Técnico; posteriormente se hizo un listado de bienes y servicios con una metodología que toma en cuenta las percepciones, la elasticidad del gasto y el perfil de gasto de un grupo de referencia a fin de determinar el monto de los gastos "necesarios" por rubro (vestido, cristalería, enseres domésticos, etcétera). El problema con este procedimiento es que se definió a priori el monto de ingreso necesario para no ser pobre en los componentes no alimentarios y

¹¹Los resultados de las investigaciones fueron también obtenidos a través de petición al IFAI.

después se le dio “contenido”, en lugar de primero definir el contenido y luego su costo, lo que hubiese sido metodológicamente más correcto. Por tanto, como sucedió con el ejercicio del Comité Técnico, la estimación de la línea de “bienestar” del Coneval no parte de una definición de lo que significa un nivel de vida digno, sino de un procedimiento a capricho del investigador.

Para la identificación de los pobres multidimensionales en la metodología adoptada por el Coneval se utilizó el criterio de intersección de los conjuntos, que como se dijo sugerido por Alkire y Foster, así el porcentaje total de los pobres multidimensionales resulta menor al de los que padecen tanto de pobreza por ingreso, por separado, como los que presentan de privación social. De manera, si bien en 2008 77.5 por ciento de la población presentaba al menos una carencia en los indicadores de privación y 49 por ciento tenía un ingreso por debajo de la línea de bienestar, la pobreza multidimensional, oficialmente reconocida, fue de 44.2 por ciento, es decir, menor que la de los dos anteriores indicadores.

Las decisiones metodológicas que tomaron los académicos del Coneval provocaron que con el cambio de forma de medir oficialmente la pobreza, primero basada solamente en el ingreso para transitar hacia la multidimensional, implicara la “desaparición” de más de tres millones de pobres reconocidos oficialmente por el gobierno en 2008, ya que de reconocerse a 50.6 millones con el método del comité, se pasó a 47.2 millones con el del Coneval; en términos de porcentaje la pobreza pasó de 47.4 a 44.2 por ciento del total de la población. Lo anterior implicó una inadmisible violación de los derechos de los pobres que fueron borrados de las estadísticas oficiales con el cambio metodológico.

Se puede decir que al ignorar las recomendaciones de algunas de las investigaciones realizadas por los especialistas en los temas relacionados con los indicadores de privación, así como los resultados de la encuesta de percepciones, y al carecer de una concepción de lo que significa en la sociedad vivir dignamente, los miembros del Coneval crearon un dato de pobreza que refleja el arbitrario ejercicio del poder, ya que con sus decisiones influyeron en la determinación del universo de quienes son los potenciales beneficiarios de la política social. Se puede afirmar, como hiciera Townsend, que es necesario “mirar más allá de estos conceptos, hacia una representación más democrática de los intereses involucrados en la definición de los significados que le son dados” (1993:120).

Con las cifras oficiales se ha generalizado la idea de que la pobreza en México es un problema de falta de “capacidades” humanas que puede ser resuelto con un ingreso bajo y beneficios mínimos en salud y en educación, sin tocar los fundamentos que determinan la desigualdad social y la pobreza en nuestro país. La subestimación de los umbrales de pobreza conllevó también a la “confirmación” de que ésta se mantiene en niveles similares a los de la década de 1990, lo cual oculta en cierta medida la profundización de las carencias en una sociedad que al pasar de los años incorpora nuevos satisfactores y demandas para el gozo de condiciones dignas de existencia, así como para el cumplimiento de las exigencias sociales actuales de los roles como miembros plenos de la sociedad (trabajadores, padres, amigos, etcétera).

En México también se consolidó la idea de que la política social focalizada, a través de transferencias condicionadas como el Oportunidades, mitiga las consecuencias de las crisis y la falta de aprovisionamiento de servicios de educación, salud y empleo por parte del Estado mexicano.¹² A partir de esta idea, el discurso académico sobre los programas condicionados ha versado, en parte, sobre las variaciones que se puedan hacer al diseño de la política social ya adoptada, en la medida en que protege a los pobres extremos de los desajustes de orden global y nacional. La idea que está detrás de este tipo de argumentos es que se tiene un sistema social casi óptimo, considerando “las capacidades” fiscales en términos de reducir la pobreza y que por tanto más que modificar el sistema económico y de política social nacional se debe buscar su funcionamiento subóptimo, en términos de que alivie la pobreza extrema.

REFLEXIONES FINALES

Las reformas sociales y económicas neoliberales fueron resultado de las presiones que emanan de la globalización y de las crisis. Lo anterior ha implicado una pérdida de soberanía nacional y la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, a través de la imposición de reglas económicas y sociales que los vulneran. Por otra parte, si bien es cierto que las organizaciones supra y transnacionales han jugado un papel preponderante en este orden global, como plantea Huber (2004), las reformas se filtraron a través de las instituciones nacionales y grupos hegemónicos locales. Los sistemas internacionales son solo uno de los grupos de poder que modelan los resultados en materia de desarrollo social. A nivel local, la reforma fue posible por el desbalance político entre el Ejecutivo y Legislativo, ya que no existen contrapesos y dominan los partidos con inclinación derechista.

La sociedad ha mostrado poca fuerza o falta de conciencia, que en parte se explica por un proceso en el que desde el poder se impone un conformismo social a través de los medios masivos de comunicación, la escuela y la inseguridad económica y social generada por el sistema. Se debe reconocer que la población, sobre todo la de más bajos ingresos, ha tenido que seguir enfrentando períodos con altas tasas de inflación (como por ejemplo en 1987 o 1995-6), crisis, recesión económica, desempleo e informalidad. En los años recientes se ha producido además un aumento en el número y porcentaje de pobres en el país, y aún así se siguen aplicando las mismas políticas económicas y sociales. Las reformas en materia laboral, educativa y energética apuntan a la privatización de monopolios estatales que se convierten en monopolios privados, precarización laboral y parti-

¹²Cortés (2005:32) afirma “la cobertura de los programas (y las remesas) [...] habrían jugado un rol importante en la disminución de la pobreza alimentaria rural”.

cipación privada sin control en la educación. Estas políticas han creado grandes bolsones de pobreza en medio de una riqueza cada vez más concentrada en pocas manos. Las reformas sociales propuestas por los OI, como la descentralización y la focalización, han logrado minar la acción colectiva, debido, entre otras razones, a que las políticas aplicadas están enfocadas a la atomización y desmovilización de la sociedad, a través de programas como el Oportunidades y el seguro popular. Pero considero que la acción colectiva es necesaria para el balance de las fuerzas políticas internas.

Respecto al papel de los académicos se puede decir que en materia de política social la postura ha sido más crítica (véase Barba, 2006; Martínez, 2011, y Valencia y Aguirre, 1998) no así en la forma como se mide e identifica la pobreza (las críticas sólo se desarrollan por Boltvinik y Damián, 2001; Damián, 2002). A más de una década que Huber planteara que los programas focalizados tenían la finalidad de enmascarar los recortes globales al gasto social, en la actualidad se han convertido en el principal instrumento de la política social, por lo que se hace necesario establecer agendas nacionales propias con miras a programas de cobertura universal que permitan, como plantea el artículo 25 de la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos, tener estándares de vida adecuados para la salud y el bienestar de uno mismo y su familia, incluyendo comida, vestido, vivienda y cuidado médico.

Quedó claro que en México la definición de la pobreza, que ha servido de sustento de las políticas públicas, refleja la naturaleza del gobierno y las fuentes de su poder, sin que existan contrapesos políticos y éstos sean escasos desde la academia. Considero que la sociedad se beneficiaría de una postura más crítica de los científicos sociales en lo que respecta al ejercicio del establecimiento de normas para medir la pobreza, ya que tiene implicaciones éticas en torno al reconocimiento de los derechos económicos sociales y culturales, y de lo que es necesario para vivir dignamente.

Los sectores más progresistas de la sociedad han apoyado propuestas universalistas, incluyendo el ingreso ciudadano universal, pero han aceptado prestaciones que cubren solo aspectos básicos, pero insuficientes del bienestar, como el seguro popular o los programas no contributivos de pensiones. Se deben buscar mecanismos para “filtrar” propuestas universalistas consensadas por amplios sectores sociales, a fin de evitar el continuismo y profundización en la política social neoliberal, como sucedió en 2013 con la implantación de la Cruzada contra el Hambre, política que permitirá además el uso clientelar de los recursos. Se tiene como tarea superar las actitudes conformistas, de lo contrario se seguirá ampliando la brecha entre ricos y pobres.

REFERENCIAS

- ALKIRE, Sabina y James FOSTER [mimeo], 2009, “Memo to Coneval”, Oxford, 30 de mayo.
- BARBA, Carlos, 2006, “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, en Gerardo Ordoñez, Rocío Enríquez, Ignacio Román y Enrique Valencia, coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 51-84.
- BOLTVINIK, Julio, 2004, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México, el Progreso/Oportunidades” en Julio Boltvinik y Araceli Damián, coords., *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 315-347.
- BOLTVINIK, Julio [tesis de doctorado en ciencias sociales] (2005), “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque del florecimiento humano”, Guadalajara, Jalisco, CIESAS Occidente.
- BOLTVINIK, Julio y Araceli DAMIÁN, 2001, “Evolución y características de la pobreza extrema en México”, *Papeles de Población*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población-UAEM, vol. 7, núm. 29, pp. 21-53.
- BOLTVINIK, Julio y Araceli DAMIÁN, 2003, “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, *Papeles de Población*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población-UAEM, vol. 9, nueva época, núm. 35, pp. 101-136.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Vivian, 2004, “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en Julio Boltvinik y Araceli Damián, coords., *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 240-272.
- BUSTELO, Eduardo, 2004, “¿Retornará lo social?”, en Julio Boltvinik y Araceli Damián, coords., *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 167-190.
- COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA, 2002, *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2007, “Encuesta para la determinación de umbrales multidimensionales de la pobreza, 2007”, México, Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2009a, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval, diciembre.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) [comunicado de prensa], 2009b, “Coneval da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, Coneval, 10 de diciembre, núm. 008/09.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, 2013, *Ley general de desarrollo social* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 2013), México, Cámara de Diputados,

- en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>>, consultado el 20 de noviembre de 2015.
- CORNIA, Giovanni Andrea y Frances STEWART, 2003, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, México, Banco de Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, pp. 563-574.
- CORNIA, Giovanni Andrea; Richard JOLLY y Frances STEWART, edits., 1987, *Adjustment With a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, vol. 1, Oxford, Clarendon Press.
- CORTÉS, Fernando, 2005, "¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002", México, Secretaría de Desarrollo Social, marzo (Serie Documentos de Investigación, núm. 21).
- DAMIÁN, Araceli, 2002, *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, México, El Colegio de México.
- DAMIÁN, Araceli, 2007, "Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI", en José Luis Calva, coord., *Empleo, ingreso y bienestar. Agenda para el desarrollo*, vol. 11, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, pp. 315-345.
- GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique y Ángel ÁVILA MARTÍNEZ, 2005, "La pobreza en México y en el mundo: una perspectiva global", en Rolando Cordera y Carlos Javier Cabrera Adame, coords., *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, México, Facultad de Economía-UNAM.
- GUTIÉRREZ, Juan Pablo; Stefano BERTOZZI y Paul GERTLER, 2003, *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- HARRIS, Nigel, 1990, *The End of the Third World: Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Londres, Penguin Books.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia, 1978, "Ensayo sobre la satisfacción de las necesidades básicas en México, 1940-1970", en Marc Nerfin, comp., *Hacia otro desarrollo. Enfoques y estrategias*, México, Siglo XXI Editores.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia [ponencia], 2006, "Pobreza y política social", Diálogos de la UAM, México, Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre.
- HIMMELFARB, Gertrude, 1988, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUBER, Evelyn, 2004, "Globalización y desarrollo de políticas públicas en Latinoamérica", en Julio Boltvinik y Araceli Damián, coords., *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, pp. 191-199.
- LEVY, Santiago, 1994, "La pobreza en México", en Félix Vélez, comp., *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, México, ITAM/FCE, pp.15-112 (colección Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 78).
- LEVY, Santiago, 2008, *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- LUSTIG, Nora, 1992, *Mexico. The Remaking of an Economy*, Washington, D. C., The Brookings Institution Press.

- MARTÍNEZ, David, 2011, "Los ejes del paradigma de política social, en el Distrito Federal y su posible utilidad para estudios comparativos", en Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia, coords., *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, México, Universidad Iberoamericana León/Fundación Konrad Adenauer/Universidad de Guadalajara, pp. 73-88.
- O'DONELL, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, vol. 5, núm. 1, enero, pp. 55-69.
- POGGE, Thomas, 2009, "Reconocidos y violados por el derecho internacional, los derechos humanos de los pobres globales", en Thomas Pogge, *Hacer justicia a la humanidad*, México, IIF-UNAM/CNDH/FCE, pp. 113-163.
- POGGE, Thomas y Sanjay REDDY, 2009, "La gran incógnita: magnitud, distribución y tendencia de la pobreza global", en Thomas Pogge, *Hacer justicia a la humanidad*, México, IIF-UNAM/CNDH/FCE, pp. 227-249.
- ROBLES VÁSQUEZ, Héctor; Felipe MARTÍNEZ RIZO y Mariel ESCOBAR TOLEDO, 2008, "Pobreza educativa en los hogares: una propuesta normativa para su medición en México", México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, agosto.
- ROITMAN, Marcos, 2003, *El pensamiento sistémico*, México, Siglo XXI Editores.
- ROJAS, Carlos [ponencia] 2006, "Los rumbos de la política social en México", Desarrollo social y pobreza, Foro Diálogos desde la UAM: Discutir para construir, México, Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre.
- SEN, Amartya, 1982, *Choice Welfare and Measurement*, Oxford, Basil Blackwell.
- SEN, Amartya, 1992, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, México, Banco de Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 310-322.
- SERDÁN, Alberto, 2006, *Programas sociales y elecciones. Análisis de los programas de combate a la pobreza en contextos electorales durante la administración de Vicente Fox*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. (Serie Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006).
- TELLO, Carlos, 2010, *Sobre desigualdad en México*, México, UNAM.
- TOWNSEND, Peter, 1993, *The International Analysis of Poverty*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- VALENCIA, Enrique, 2006, "Las evaluaciones de Progres- Oportunidades y otros actores sociales. El caso de las organizaciones de la sociedad civil", en Gerardo Ordóñez, Rocío Enriquez, Ignacio Román y Enrique Valencia, coords., *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 427-464.
- VALENCIA, Enrique, 2011, "La ilusión de la neutralidad política de las transferencias monetarias condicionadas. El caso de Oportunidades en México", en Mario Iván Patiño, David Martínez y Enrique Valencia, coords., *La necesaria reconfiguración de la política social de México*, México, Universidad Iberoamericana León/Fundación Konrad Adenauer/Universidad de Guadalajara, pp. 105-122.

VALENCIA, Enrique y Rodolfo AGUIRRE, 1998, Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza”, en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea, coords., *Los rostros de la pobreza. El debate*, tomo 1, México, ITESO/Universidad Iberoamericana/Limosa Noriega Editores, pp. 21-93.