XVII

EL DISCURSO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR LA POBREZA

Araceli Damián

INTRODUCCIÓN

Por varias décadas, el tema de la pobreza y la política social se ha ligado al discurso y prioridades de los organismos internacionales (OI). Por ello, es importante analizar la relación que se ha dado entre el discurso y las prioridades de organismos internacionales como el Banco Mundial, los temas de investigación académica sobre la pobreza y el desarrollo de los programas sociales destinados a reducirla que se han desarrollado en México

Con base en este objetivo, en la primera parte del capítulo se hará una revisión de cómo los OI pasaron de un discurso en el que ponían énfasis en la necesidad de acelerar el desarrollo económico de los países del "Tercer Mundo" a través de la intervención estatal, la promoción del mercado interno y la industria nacional, hacia una crítica al papel del Estado como distorsionador de los mecanismos de mercado durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones. Desde esta perspectiva se planteaba una exigencia de su retiro de la actividad economía y la promoción de políticas de libre mercado. Posteriormente, se señalará cómo el discurso de los OI vincula la persistencia de pobreza, particularmente la urbana, con la función del Estado, dando prioridad al financiamiento de temas relacionados con el subdesarrollo, la

marginación y la informalidad. Una vez adoptado por completo el discurso neoliberal, los estudios de la política económica y social se ven envueltos en una reestructuración discursiva y estratégica considerándose que la falta de crecimiento económico y la persistencia de la pobreza responden a un deficiente desarrollo del "capital humano", entendido éste como aumento de los niveles educativos y mejoramiento de las condiciones de nutrición y salud de los trabajadores. Asimismo, se plantea que, ante la reducción de los ingresos del Estado y sus compromisos financieros, los programas sociales deben estar plenamente focalizados, a fin de evitar que se "desperdicien" recursos públicos con programas universales, los cuales llegan a capas de población "no necesitada". Aparecen aquí los estudios centrados en programas como Oportunidades. Con base en la crítica a estos postulados al final del capítulo se plantean alternativas para consolidar los Estados de Bienestar en esta era globalizada y predominantemente urbana.

¿EL FIN DEL TERCER MUNDO?

Después de la II Guerra Mundial y hasta inicios de los años ochenta la idea del "combate" a la pobreza no formaba parte del discurso que guiaba la política social, como sucede actualmente. Durante ese periodo se asumía que el crecimiento económico permitiría generar el empleo suficiente para reducir las carencias de la población, como (supuestamente) había sucedido en los países "desarrollados". El apoyo internacional hacia los países "en desarrollo" consistía en préstamos y asesoría técnica que buscaban lograr ese fin.

Desde los OI latinoamericanos, particularmente la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) se planteaba la necesidad de romper con la dependencia económica de los países de la región con el mundo desarrollado. La escuela estructuralista de la teoría del desarrollo, de gran influencia en aquel tiempo, postulaba que el libre mercado implicaba un "intercambio desigual" entre países desarrollados y en desarrollo. Esta relación inequitativa, se decía, había sido resultado de una tendencia de largo plazo de aumento en la desigualdad comercial. Esta escuela argumentaba que las desigualdades en el comercio eran producto

del monopolio que ejercían los países industrializados sobre los bienes manufacturados, mientras que la competencia entre los países en desarrollo abatía los precios de las materias primas. Se proponía mantener un proteccionismo "moderado" y "selectivo", además de otorgar apoyos gubernamental es para actividades que impulsaran la creación de empleos y el crecimiento económico, tales como la reducción o subvención de impuestos, la construcción de infraestructura hidráulica, eléctrica, carretera, etc. Así, se consideró al Estado como un poderoso agente económico capaz de imponer el "patrón" de desarrollo (véase Prebisch, 1984).¹

Se creía que la planeación económica y territorial, incluyendo la urbana, eran los instrumentos para lograr esos objetivos. De ahí el desarrollo que tuvo la investigación urbano-regional relacionada con estos temas ² Además, en México, desde el gobierno federal se crearon diversos organismos estatales con el fin de lograr un desarrollo planificado, destacándose la creación de las secretarías de Programación y Presupuesto y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. El impulso a la planeación se vio también reflejado con la creación de universidades, como la Autónoma Metropolitana, en los años setenta, en el que se diseñan programas de licenciatura enfocados a la formación de cuadros técnicos encargados de la planeación del desarrollo urbano-regional.

Se generalizó la idea de que para abolir la dependencia era necesario un proceso de industrialización. Las políticas de sustitución de importaciones se consideraron como medios para lograr

¹ De acuerdo con algunos autores (véase Mosley et al., 1995: capítulo 1 y Harris 1990, capítulo 1), la sustitución de importaciones no fue originalmente una política deliberada de industrialización. Los gobiernos de los países latinoamericanos se vieron obligados a adoptar medidas proteccionistas desde la Gran Depresión de 1929-1933. Esto se debió a que, conforme se contrajeron las economías de Estados Unidos y Europa, la demanda de exportaciones de América Latina cayó y cesó casi por completo la entrada de capitales. La mayoría de los países se vieron forzados a disminuir las importaciones y a adoptar medidas para estimular la producción interna de artículos de consumo e intermedios (Harris, 1990, capítulo 1). En los países africanos el proteccionismo se adoptó después de haber logrado su independencia de los países colonizadores, cuando la mayoría de los dirigentes pensaban que la independencia política sólo podría consolidarse conservando el control sobre las tuerzas económicas

² Destacan los trabajos de Unikel *et al.*, 1976; Megge, 1963; Lamartine Yates, 1961; y Carrillo Arronte, 1969.

el desarrollo económico, siendo las ciudades el foco de atención de estas políticas, por lo que recibieron la mayor inversión pública y privada. La inversión de la infraestructura y servicios, no sólo estaba destinada a promover la actividad económica, sino también a mejorar las capacidades productivas de la mano de obra, a través del aumento en indicadores relacionados con la educación, salud, vivienda y los servicios asociados a ésta (agua y drenaje).

Durante este periodo se crearon instituciones fundamentales para el mejoramiento del nivel de vida de la población, sobre todo la urbana: Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 1937), IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943), Instituto Nacional de Vivienda (1954), Comisión Nacional de Salarios Mínimos (1963), Infonavit (1972), Conasupo (1960s) y Fonacot (1974).

Además, se aprobaron leyes que protegían el consumo de los trabajadores, como la Ley de Control de Precios (1974), que entre sus principales mandatos se encontraban:

- a) Mantener el control de los precios de productos de primera necesidad (maíz y derivados, frijol, azúcar, café, carne de res, aceites vegetales, huevo, leche, pastas, pescados, agua purificada, refrescos, sal, cigarros, medicinas, derivados del petróleo.)
- b) Revisar periódicamente los precios de comida enlatada, vestimenta, materias primas para la industria, empaques, vehículos de motor, maquinaria agrícola y aparatos electrodomésticos (Hewitt de Alcántara, 1978).

El éxito económico observado entre los años cuarenta y setenta en la región latinoamericana (particularmente en México y Brasil) y en algunos países asiáticos (Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán) llevó a sugerir "El fin del tercer mundo" (Harris, 1990). El crecimiento en estos países, sobre todo de América Latina, fue posible por el impulso que recibieron por el aumento de la demanda de materias primas por parte de los países "desarrollados" durante la llamada "Era dorada del capitalismo". El crecimiento mundial ofrecía a un número importante de los países en desarrollo la posibilidad de continuar su crecimiento mediante políticas de

sustitución de importaciones. Conforme aumentaba la demanda de sus exportaciones, los gobiernos podían obtener las divisas para financiar las importaciones necesarias para el proceso de industrialización (véase Harris, 1990). Entre 1950 y 1980, un gran número de países en desarrollo alcanzaron un crecimiento económico estable y algunos de ellos lograron una tasa de crecimiento de entre 5 y 10% anual (Damián, 2002).

Desde el punto de vista social, este proceso se inscribió dentro de un pacto entre el gobierno y ciertos grupos beneficiados asociados con ramas productivas específicas, por ejemplo, la de agricultura comercial, la burocracia estatal, el capital industrial nacional, los comerciantes urbanos y las clases medias y trabajadoras del medio urbano. En un buen número de casos, se brindaba asistencia pública a cambio de lealtad política, basada en relaciones clientelistas (Walton y Sedon, 1994: 49). De esta forma, sectores importantes urbanos fueron beneficiados con el desarrollo de sistemas (parciales) de salud y seguridad social y de otros programas públicos (vivienda, educación, etcétera).

Si bien la industrialización y la inversión en infraestructura social y económica mejoraron las condiciones de vida de la población en las ciudades, el crecimiento acelerado de estas, las precarias condiciones del empleo generaron circunstancias de desfavorables para grandes contingentes urbanos. Así, podemos notar que se presenta una doble tendencia en la que, por un lado, se observa un rápido crecimiento económico y, por otro, se mantienen de manera permanente precarias condiciones de vida para importantes sectores urbanos.

Esto motivó a que los OI promovieran estudios sobre el tema, con el objetivo de ofrecer explicaciones sobre este fenómeno dual. Algunos trabajos académicos daban cuenta del espectacular crecimiento económico, mientras que otros señalaban que éste se había dado de forma desigual, a nivel territorial y social, atribuyendo parte de esta problemática a la fuerte migración hacia las ciudades, que se consideraba negativa, en tanto que la generación de empleos bien remunerados era insuficiente. Bajo la influencia de pensadores como Aníbal Quijano, Gino Germani y Paul Singer, surge la idea de la existencia de grupos sociales "marginados" de los beneficios, cuya principal característica era funcionar como

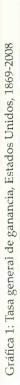
ejército industrial de reserva, o bien incorporarse al sector informal (vendedores ambulantes, niños boleros, cuidadores de autos, jardineros, sirvientes, etc.) de la economía, al tiempo que multiplicaban el número de asentamientos irregulares, en los que se carecía de servicios básicos y las viviendas estaban construidas con material precario. Los temas de marginación e informalidad se vuelven prioritarios en las investigaciones urbano-regionales de ese tiempo (Arizpe, 1975; Lomnitz, 1975, Muñoz y Oliveira, 1977; Contreras 1978).

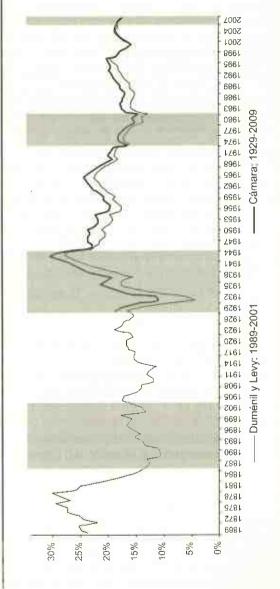
Como destacan Garza y Damián (1996) en esa época se dio una proliferación de estudios sociológicos y antropológicos que estudiaron las características de la población que habitaba las colonias populares y asentamientos irregulares. Las investigaciones dieron cuenta de la problemática en las ciudades perdidas y los cinturones de miseria y en éstas se supuso que estaban habitados por un número importante de migrantes de reciente incorporación a la ciudad, aspecto que fue posteriormente refutado por estudios que mostraban que la marginación era también padecida por los habitantes originarios de las ciudades. Destacan los trabajos de Óscar Lewis sobre la cultura de la pobreza en México (1961 y 1963), y el de Balán (1968) que aborda la estratificación social.

Durante ese periodo el apoyo de los OI se enfocó al estudio de las condiciones de vida de los marginados, otorgando recursos para la creación de instituciones encargadas del mejoramiento de vivienda (Hábitat) y la dotación de infraestructura. De igual forma se apoyaron estudios sobre las condiciones laborales, haciendo énfasis en el tema del sector informal y la precarización del trabajo (véase Garza y Damián, 1996).

CRISIS, AJUSTE Y VIRAJE EN LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

El modelo de sustitución de importaciones empezó a presentar síntomas de agotamiento desde finales de los años sesenta, lo cual resultó entre otras razones por la baja tendencial de la tasa de ganancia a nivel mundial. La gráfica 1 ilustra las variaciones de esa tasa en Estados Unidos, país cuya economía ha tenido considerable influencia en los ciclos económicos a nivel mundial. En ésta se





negocios privados en Estados Unidos y está calculada como la ^a La tasa general de ganancia corresponde al conjunto de los ganancia total entre el capital fijo neto invertido en la producción. FUENTE: Cámara y Duménil y Levy, citados en Ortiz, 2012.

puede apreciar cómo la caída de la tasa de ganancia ocurrida en los años sesenta, se agudiza con el alza de los precios del petróleo en 1973-1974 y, aunque la economía de este país mejora después de la crisis de la deuda de los años ochenta, los países pobres y de ingreso medio altamente endeudados, como México, iniciaron un periodo de crisis y estancamiento prolongado.

De esta forma, la crisis de la deuda iniciada en 1982, con la declaratoria de la moratoria de pagos por parte de México, da inicio a la aplicación de las llamadas reformas estructurales de corte neoliberal (véase Damián, 2002). A partir de entonces, los OI y diversos trabajos académicos empezaron a argumentar que la política social había favorecido sobre todo a grupos específicos (sindicatos, comerciantes urbanos, burócratas, etc.) a cambio de lealtad política (clientelismo), dejando además en el abandono y la pobreza a las áreas rurales, lo cual requería que, tanto las políticas públicas, como la ayuda internacional, se redirigiera hacia estas zonas.

Aunque desde los años setenta el discurso de los OI planteaba ya la necesidad de abandonar las políticas de sustitución de importaciones y reducir el papel del Estado en la economía; diversos gobiernos tuvieron la posibilidad de continuar ampliando el gasto económico y social gracias al incremento en los precios de materias primas. Pero, como plantea Harris (1990), la crisis de la deuda logró imponer los cambios de la política económica que no habían podido impulsar los OI. Estos organismos produjeron una serie de documentos en los que se planteó que los préstamos otorgados hasta antes de los años ochenta habían servido para aplazar el ajuste estructural requerido en las economías de países subdesarrollados, señalando como políticas prioritarias a ser desarrolladas la apertura comercial y el retiro del Estado de la economía.

A través de programas de ayuda y préstamos condicionados los OI impusieron políticas neoliberales, incluyendo la reforma la social, que ha tenido un impacto de gran envergadura y carga ideológica en materia de políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza urbana-rural. Así, si bien antes de la crisis de la deuda se planteaba que la pobreza, la precariedad del empleo y la marginación eran resultado de fallas en el modelo económi-

co, a partir de las reformas estructurales se desvincula la relación entre desarrollo económico y social, señalando que la pobreza se debe a las fallas individuales, asociadas a la baja educación y a los problemas de salud provocados por la desnutrición de la población en condiciones de pobreza extrema. Adicionalmente, se establece la idea del "combate" a la pobreza, cuyo "arma" más emblemática ha sido el Programa Oportunidades, antes Progresa, siendo éste la bandera promocional de las políticas sociales neoliberales. De esta forma, mientras que antes de las reformas se concebía al empleo y los beneficios asociados a éste como los medios para reducir la precariedad social, ahora se piensa que con programas de mejora del "capital" humano, se logrará la reducción de la pobreza.

Se planteó que el papel del Estado en materia de política social debía restringirse a resarcir los problemas de pobreza más agudos, es decir, los asociados con la pobreza extrema, más no con la pobreza en general, bajo los siguientes principios:

- De subsidiariedad: el Estado sólo interviene cuando el mercado falla.
- De focalización: la pobreza extrema, considerada como la única falla de los individuos que no puede ser superada mediante mecanismos de mercado. Por ello, el Estado debe compensar las desventajas en materia educativa, de salud básica y alimentación a fin de que los pobres extremos puedan competir en igualdad de "oportunidades" en el mercado laboral.

Como plantea Huber (2004), más que una preocupación por compensar el deterioro en las condiciones de vida de la población producidos por las crisis y los programas de ajuste, las principales razones que motivaron preocupación desde los OI en torno a la política social y la pobreza fueron:

- 1) Proteger el proceso de ajuste económico de los trastornos provocados por las protestas sociales.
- 2) Evitar que en los países donde el sistema de seguridad social era más avanzado se presentaran problemas de disciplina

fiscal y estabilidad presupuestaria, lo que reduciría la capacidad de pago de la deuda de esos países.

3) La constatación de que la recuperación económica (cuando la hubo) no mitigó los problemas de pobreza y desigualdad. Aspecto que fue ampliamente discutido a partir de la aparición del libro de Cornia, Jolly y Stewart (1987) titulado Ajuste con rostro humano.

Esta misma autora plantea que la crisis de la deuda fue resultado, en parte, de la globalización económica, a través de la cual se dio una colocación masiva de petrodólares en los mercados financieros, teniendo los OI un papel preponderante en la promoción de las condiciones que la provocaron. En el caso de México, en 1981, antes del estallamiento de la crisis de la deuda, el Banco Mundial aconsejó al gobierno endeudarse para aprovechar las tasas de interés bajas y los elevados precios del petróleo (World Bank, 1981; 13, citado en Lustig, 1992).

Una vez estallada la crisis de la deuda, los cambios de política económica fueron también apoyados por la tecnocracia local, conformada por personas provenientes de circuitos educativos que llevan a estudiantes latinoamericanos a universidades de países desarrollados, sobre todo en áreas relacionadas con la economía, donde absorben la visión neoliberal del mundo y los promueven en circuitos de carrera en los que los hacen rotar de los OI a los gobiernos nacionales. De esta forma, los OI mantienen una red de investigadores que promueven internamente sus políticas económicas y sociales. Cynthia Hewitt de Alcántara, ex Directora Adjunta del UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) ha hecho una severa crítica al papel que han tenido los hacedores de la política económica a quienes "les puede convenir deslindarse profesionalmente de temas sociales y hablar solamente en términos técnicos, sin aceptar ninguna responsabilidad por las consecuencias sociales de sus acciones". 3 Para Hewitt de Alcántara el origen de las fallas de los tomadores de decisiones de política económica se puede rastrear en la forma en que la

economía es enseñada en las facultades de casi todo el mundo, en las que durante décadas "han creado profesionistas adeptos a juegos, modelos técnicos y otros ejercicios de cubículo, pero extrañamente incapaces de entender el mundo real que les rodea. Si estos profesionistas han resentido alguna vez, 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. 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".

El mismo Stiglitz (2002: 34) identifica también este problema y sostiene que

los problemas de desarrollo son complicados. En las naciones en desarrollo, los mercados están regularmente ausente, y cuando lo están, frecuentemente trabajan de manera imperfecta. Abundan los problemas de información, y las tradiciones culturales pueden afectar significativamente el comportamiento de los mercados. Desafortuna damente —continúa el autor—, el entrenamiento en macroeconomía no prepara bien a los (economistas) para los problemas que tienen que enfrentar en los países en desarrollo. En algunas universidades de donde el FMI regularmente contrata a sus cuadros, el eje curricular involucra modelos en los que nunca hay desempleo. Después de todo, en los modelos de competitividad estándar —el modelo en que se basa el fundamentalismo de mercado del FMI— la demanda es siempre igual a la oferta. Si la demanda es igual a la oferta, no existe desempleo *involuntario*. Alguien que no trabaja evidentemente ha decidido no trabajar.

Stiglitz se burla de esta miopía conceptual diciendo: "con esta interpretación en la Gran Depresión, cuando uno de cada cuatro personas estaba sin trabajo, hubiese sido el resultado de un sorpresivo incremento en el deseo de más tiempo libre" (Stiglitz, 2002: 35).

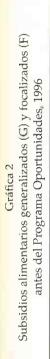
En el caso de México, tenemos claros ejemplos de esta situación. Por un lado, el trabajo realizado por Martín del Campo y Calderón Tinoco (1993) en el que señalaron que los subsidios a los productos básicos, como el maíz y la tortilla eran recibidos sobre todo por las clases medias y altas, al estar éstos fincados en la producción y de manera indirecta en el consumo. Pero en materia de pobreza y

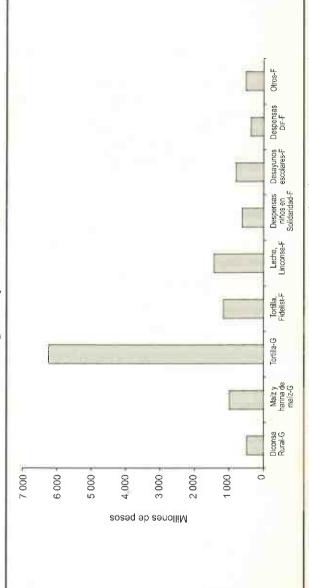
³ Los comentarios se retoman de su participación en una mesa redonda sobre pobreza y desarrollo social (llevada a cabo en noviembre de 2006 en la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana).

política social, el trabajo de Levy (1994) ha sido el de mayor influencia. En éste estableció que en México el problema de la pobreza era relativamente pequeño a nivel nacional (alrededor del 20% en 1984; véase Levy, 1994: 47), y que se relacionaba predominantemente con las condiciones extremas en el medio rural. A pesar de que el estudio presentaba un grave error de cálculo, que conllevaba a la minimización de este fenómeno, el gobierno federal de México se basó en éste e inició una política sistemática de reducción de los apoyos a los pobres extremos de las ciudades, focalizando la ayuda casi de manera exclusiva al medio rural.

Todo ello a pesar de que otros estudios señalaban el creciente deterioro de las condiciones de vida en las ciudades, además de que mostraban que en términos absolutos la pobreza extrema urbana era cuantitativamente más elevada (véase Boltvinik y Damián, 2001). Los estudios de Martín del Campo y Calderón, y de Levy sirvieron de sustento para iniciar las políticas de eliminación del subsidio generalizado a la tortilla (que beneficiaba casi exclusivamente a los habitantes del medio urbano) y se redujeron las coberturas de Liconsa y Fidelist (Fideicomiso para la eliminación del subsidio a la tortilla) (véase gráfica 2).

De esta manera, entre 1994 y 2000, el primero de estos programas redujo el número de familias beneficiadas de 2.9 a 2.4 millones (17% menos), mientras que Fidelist bajó de 2.1 a 1.2 millones (43% más bajo). De acuerdo con Boltvinik y Damián (2001), si comparamos la cobertura en el año inicial y el final, tomando como base la pobreza extrema urbana, tal como se mide con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP),⁵ se puede concluir que





FUENTE: elaboración propia con base en Martín del Campo y Calderón Tinoco (1993) y anexo estadístico del primer informe presidencial, 1997.

⁴ Basándose en distintas formas de medir la pobreza extrema, estos autores señalan que del 100% de los pobres extremos, alrededor de 60% vivía en zonas urbanas en 2000.

Para su cálculo el MMP incluye trea dimensiones: ingreso, necesidades básicas y tiempo (véase Boltvinik, 2005). Los umbrales de cada indicador fueron establecidos con base en criterios de satisfacción, apegados a una visión de derechos humanos. Por ejemplo, en materia de vivienda, se establece como norma dos personas por dornitorio, compárese esta norma con la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es de 2.5 personas por cuarto. Además de la arbitrariedad de la norma (ninguna persona puede dividirse en dos), en la cuenta de cuartos se incluye a la cocina. Cabe destacar que el indicación de tiempo considera los requerimientos para trabajo doméstico, extradoméstico, estudio y recreación.

mientras que en 1994 Liconsa cubría al 54.7% de los hogares en pobreza extrema, la cobertura bajó a 31.6% para 2000, mientras que la cobertura de Fidelist pasó de 39.6% a 15.8%. A la par, buena parte de los recursos adicionales se orientaron al Progresa, hoy Oportunidades, programa emblemático del gobierno desde entonces, que sólo actuó en el medio rural, hasta 2001.

Podemos decir que, el abandono de los pobres urbanos se dio por razones ideológicas, las que suponen que la pobreza es poco representativa en las ciudades y que, por lo tanto, hace innecesaria la actuación del Estado ante la pobreza urbana. Esta postura se refleja en la distribución territorial del gasto público. De acuerdo con Hofbauer (2002), sólo el 7% de los recursos de lucha contra la pobreza ejercidos directamente por el gobierno federal estaban orientados al medio urbano. Adicionalmente, los recursos del FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), fondos que la Federación otorga a los estados y a los municipios, con base en una fórmula que implícitamente contiene una concepción limitada de la pobreza extrema, lo que desfavorece al medio urbano.

A pesar de los diversos estudios que señalaron el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población en las ciudades, los OI mantuvieron su postura negativa para financiar programas públicos generalizados con el argumento de que los recursos se desperdiciaban, ya que el beneficio llegaba a grupos de ingreso medio y alto. Si bien hicieron propuestas de reforma tributaria, no eran para mejorar los programas de seguridad social, sino para recortar las tasas impositivas máximas para individuos ricos y corporaciones y pusieron gran énfasis a los impuestos al valor agregado (IVA) con consecuencias bastante regresivas (Huber, 2004). De esta forma en México la introducción del IVA se registró en 1981, estableciéndose en 10%, excepto en alimentos y medicinas; a partir de 1983 el impuesto fue elevado a 15 por ciento.

A partir de la introducción de las reformas a la política social y económica, el estudio de la planeación territorial perdió relevancia con el argumento de que era prácticamente innecesaria, en tanto que la mano invisible del mercado permite el uso racional de los recursos, incluyendo la tierra. En materia de la pobreza en las ciudades, se dijo que al no ser extrema, no requería del apoyo del Estado; y en materia de la informalidad del empleo, se planteó

que se resolvería en la medida en que se liberara el mercado laboral y se redujeron las regulaciones del Estado. Los estudios urbano-regionales cedieron su lugar a los referentes a las ciudades globales, la transformación en los medios de comunicación y la informática. Entre los principales exponentes de esta nueva corriente encontramos a Manuel Castells y Saskia Sassen, ambos destacados sociólogos.

Algunos estudios se enfocaron en el impacto de la crisis en las condiciones de vida de los pobres urbanos, constatando las dificultades que enfrentaban derivadas de la contracción del gasto social, del empleo y de los salarios. Así se evidenció cómo los pobres urbanos se vieron afectados por la eliminación de subsidios a alimentos básicos, energía y transporte; además de cómo la devaluación produjo un aumento de los precios de las importaciones, afectando el suministro de medicamentos e insumos para el tratamiento de la salud. La reducción del empleo privado y público provocó una disminución del monto de las contribuciones y deterioró la situación financiera de los servicios de salud y seguridad social. Asimismo, la integración a los mercados globales exigía la formación de cadenas de producción, lo que motivó a incluir en los programas de austeridad estrictos límites al aumento de salarios para reducir costos, incluyendo cuotas patronales y programas de seguridad social (Huber, 2004). La política social tuvo que ser adaptada a estas nuevas condiciones, y como plantea Huber "en el nombre de la eficiencia y de la justicia social [...] se lanzaron campañas (focalizadas) de nutrición y salud preventiva para los pobres extremos".

Como se constató, la focalización del gasto social no frenó el aumento de la pobreza en América Latina, ya que pasó de 35% en 1980 a 39% en 1990. Además, se redujo el salario social (al pasar el gasto social de 40.9 a 37.9% del gasto total), y se experimentó una baja real del valor de pensiones, porque los aumentos a éstas se dieron por debajo de inflación; hubo una disminución de la cantidad y calidad de los servicios de salud, además de que se recortó personal y se redujeron los salarios de profesionales médicos y educativos, asimismo hubo recorte de programas de operación de clínicas y hospitales y una constante falta de inversión en infraestructura e instalaciones productivas que benefician el

desarrollo urbano (parques industriales, hidroeléctricas, carreteras, avenidas, trenes, transporte público, etcétera)

Uno de los cambios más notorios de la política gubernamental fue el apoyo irrestricto a la promoción de los mecanismos de mercado como única vía para "solucionar" los problemas de vivienda, transporte y servicios urbanos. En materia de vivienda se permitió la venta de unidades desde 20 m²; el Estado dejó de invertir en medios masivos de transporte y se privatizaron los servicios de agua.

Los trabajadores más pobres dejaron de tener derecho a la ciudad, ya que muchos de ellos no tuvieron otra opción más que la de adquirir vivienda en los nuevos fraccionamientos construidos fuera de las ciudades, en zonas limítrofes, sin transporte y servicios urbanos (agua, drenaje, escuela, zonas comerciales, etcétera).

LA CONCEPCIÓN DE POBREZA DE LOS OI

A pesar de la gran precariedad urbana, los OI consideran que la pobreza en las ciudades no requiere de gran atención. Esta visión es apoyada por una concepción minimalista de la pobreza, que ha predominado desde la puesta en marcha de las políticas neoliberales. Desde esta perspectiva se reduce al ser humano a su condición "animal", al restringir el espectro de las necesidades a cubrirse por los programas de apoyos a los requerimientos nutricionales para la sobrevivencia, considerando únicamente el costo de los alimentos crudos para la determinación de la línea de pobreza. Esto se manifestó en el primer reporte sobre la pobreza global publicado por el Banco Mundial (BM) (World Bank, 1990). En el documento la pobreza se define como "la incapacidad para alcanzar un mínimo nivel de vida". Según el BM, el nivel de consumo mínimo debe incluir:

- a) El gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición.
- b) Otras necesidades básicas y una cantidad adicional que varía de un país a otro y que es reflejo del costo que implica participar en la vida cotidiana de la sociedad (World Bank, 1990).

Para este organismo es relativamente "simple" determinar el costo del primer componente, la nutrición, ya que sólo es necesario conocer el precio de los alimentos que forman parte de la dieta de los pobres; mientras que el del segundo es más difícil en tanto que los elementos que lo conforman son, "por mucho, más subjetivos; en algunos países las tuberías dentro de la vivienda son un lujo, pero en otros son una necesidad". Considerando este último argumento, el BM sólo toma el primer elemento y establece un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza (LP),6 excluyendo a la inmensa mayoría de los pobres del mundo, pero sobre todo a los pobres urbanos, pero además a los que viven en sociedades más ricas, ya que en el mejor de los casos ese ingreso alcanzaría para mal alimentar a una persona de un país extremadamente pobre, quedando todas las demás necesidades totalmente insatisfechas. Con este umbral, los pobres tendrían que comerlos alimentos crudos con las manos, desnudos, sentados en el piso y al aire libre. Es evidente que esta LP constituye una medida arbitraria, que no tiene relación alguna con una concepción de mínimos necesarios para llevar una vida valiosa y es circular en tanto define como norma lo que se quiere observar: la pobreza.

Detengámonos aquí para reflexionar sobre el significado y forma como se calcula este umbral de pobreza. Debemos tomar en cuenta que las estimaciones basadas en la LP del BM son ampliamente citadas en publicaciones oficiales de gobiernos y OI, en medios de difusión y en estudios académicos. Además, han sido la base para el diseño de políticas de ayuda a los pobres en países como México y se han utilizado para apoyar la idea de que con la liberalización de los mercados de bienes y financieros, y el proceso de globalización se hizo posible la reducción de la pobreza en el mundo como lo muestran los datos del BM, aspecto que Pogge

⁶ La LP es una medida confusa de "equivalencias" expresada en dólares de poder adquisitivo (PPA), que intenta reflejar cuántas unidades de moneda local se requieren para adquirir la misma cantidad de bienes que pueden ser comprados con un dólar en Estados Unidos. Las PPA están basadas en la participación que tiene cada país en el intercambio comercial internacional y en la estructura interna de su gasto. Esta forma de determinar las LP locales ha sido criticada por Pogge y Reddy (2009), quienes señalan que el gasto de los pobres no se ve reflejado en este tipo de equivalencia. Asimismo, Pogge (2008) critica el nivel tan bajo de la LP internacional utilizada por el Banco Mundial.

v Reddy (2009) han puesto en duda con evidencia empírica contundente. Estos autores señalan cómo la línea de pobreza del BM ha sido revisada en varias ocasiones y los cambios no permiten comparaciones en el tiempo, aun cuando este organismo asegure lo contrario. Como mencionamos, en 1990 se estableció el umbral en 1 dólar PPA por persona al día, con base en las líneas de pobreza de ocho de los 33 países más pobres del mundo, teniendo como año base para los PPA 1985; en 2000 se revisaron los parámetros v se fijó su valor en 1.08 dólares utilizando la media de los 10 países más pobres del mundo y cambiando el año base de los PPA a 1993: y en 2006, se actualizó la LP internacional a 1.25, de acuerdo con nuevas estimaciones y equivalencias de PPA, siendo el año base 2005. De acuerdo con los el análisis proporcionado por Pogge y Reddy (2009) el cambio en los año base de la PPA no permite establecer la evolución de la pobreza mundial y de países en particular y los datos se modifican de manera dudosa con cada cambio. Por ejemplo, usando las PPA de 1985, en 1999 la pobreza en Nigeria era de 31.1% y en Mauritania 31.4%; pero al calcularla con los PPA de 1993, tenemos que los porcentajes para 2000 ascienden a 70.2% en Nigeria y a tan sólo 3.8% en Mauritania. Estas variaciones afectan los resultados por regiones del mundo. Así, mientras que con el primer valor de PPA, la pobreza en África Subsahariana era de 39.1% y en América Latina de 23.5%, en 1999; con el segundo valor de PPA, los porcentajes se modifican a 49.7 y 15.3%, respectivamente en 2000.

El Banco Mundial reconoce que la redefinición de la LP bajó el nivel de pobreza en 4.25%, es decir, en 58 millones de personas, frente a una baja "real" de 82.2 millones entre 1987 y 2001. Pero el efecto es mayor de lo que parece, ya que como señalan Pogge y Reddy (2009) mientras que utilizando los PPA de 1993, la pobreza se reduce en 75.5 millones en el periodo 1987-1999; con los de 1985 ésta hubiera aumentado en 300 millones de personas, al pasar de 1 200 millones a 1 500 millones de pobres en ese periodo. ¿Cuál fue entonces la verdadera tendencia de la pobreza a nivel global? El BM se queda con el cálculo de PPA = 1993 que muestra una baja en la pobreza, pero es poco claro si esto realmente sucedió.

Cabe destacar que el procedimiento para el cálculo de la pobreza global crea una apariencia de precisión que enmascara un error altamente probable en las estimaciones de pobreza; conduce a un valor de ésta sin ningún significado, ya que su cálculo no se fundamenta en valoración alguna de cuáles son los recursos y fuentes de bienestar (ingreso, tiempo, servicios públicos, etc.) de los cuales los seres humanos dependen para satisfacer sus necesidades; provoca una gran infra-estimación de la magnitud de la pobreza global y establece la idea de que ésta no es un problema serio en el ámbito urbano. Algo similar ha sucedido en México, desde que se instituyó una medida oficial de pobreza en 2002, como fue señalado por Boltvinik y Damián (2003).

LA INFLUENCIA DEL CONCEPTO DE POBREZA DE LOS OI EN LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: EL PROGRAMA OPORTUNIDADES

A partir de estimaciones como las del Banco Mundial o las de Levy, se establecieron programas de ayuda a los pobres como el Programa Oportunidades, el cual fue antecedido por el programa denominado Progresa, que inició operaciones en 1997. Este se ubica claramente en las políticas enmarcadas en el modelo liberal residual, que corresponde al que tienen países como Estados Unidos, Canadá y Australia. En este modelo no existe la cobertura universal de la seguridad social y el individuo, para tener derecho a la asistencia, tiene que demostrar que está en situación de necesidad (Esping-Andersen, 1990).

Debido al afán de focalizar y condicionar la ayuda, quedaron fuera del Programa Oportunidades los hogares más pobres de los más pobres del país, al no contar sus comunidades con la infraestructura social para cumplir las condicionalidades exigidas para recibir el beneficio (escuelas y centros de salud). Su diseño implicó el otorgamiento de un apoyo monetario insuficiente para salir de la pobreza y, al exigir corresponsabilidades para recibirlo, le quita su carácter de derecho social. Asimismo, hasta 2004, quedaron fuera los pobres que no viven en zonas de alta y muy alta marginalidad, aun cuando sean pobres extremos, debido a que estas zonas quedaron excluidas automáticamente del programa, fenómeno que afectó sobre todo a los pobres en el medio urbano.

Ello se derivó de la decisión de otorgar el beneficio basándose en áreas geográficas "homogéneas" mediante la aplicación de métodos estadísticos, lo que conllevó a lo que se denomina la falacia ecológica, es decir, no identifican a los hogares pobres que viven en áreas clasificadas con niveles de vida más elevados, mientras que se consideran como pobres a hogares que en realidad no lo son, pero que viven en zonas de alta y muy alta marginación, donde habitan mayoritariamente los estratos bajos.

La magnitud que tome este fenómeno puede tener implicaciones importantes en materia de política social, ya que el número de pobres excluidos de los programas sociales puede ser elevado. Por ejemplo, entre 1997 y 2003, el DF fue excluido del Programa Oportunidades, ya que de acuerdo con el índice de Conapo tenía un nivel de marginación bajo, aun cuando, en 2002. en esa entidad había más de 565 mil pobres de "capacidades" que deberían ser atendidos por el programa, al tener un ingreso más bajo del necesario para cubrir los gastos en alimentación, educación y salud, incluidos en la línea de pobreza de capacidades, que definió el universo de atención del Programa Oportunidades a partir de 2002. La cifra de pobres excluidos en la entidad era superior a la cantidad de pobres de capacidades que sí recibían el apoyo del programa en 15 estados del país (Damián, 2004). Evidentemente el Distrito Federal es una unidad muy grande y heterogénea como para haberla excluido, en conjunto, del Programa Oportunidades. Pero la exclusión no sólo se dio en esta ciudad, sino en el conjunto de áreas urbanas del país.

EL Programa Oportunidades en lo urbano

Los pobres del ámbito urbano se fueron incorporando al Programa Oportunidades progresivamente a partir de 2003, sin embargo, los criterios utilizados de focalización y las condicionalidades fueron similares a las del medio rural, desconociéndose así las características propias y la problemática particular de lo urbano. La metodología de selección de los beneficiarios en las zonas urbanas tiene fuertes problemas de exclusión. Se utiliza un módulo de incorpo-

ración al cual los interesados tienen que acudir para solicitar ser evaluados y, en su caso, ser elegibles a recibir el beneficio. De acuerdo con el documento de evaluación del programa en áreas urbanas (Gutiérrez et al., 2003), el método de identificación en las zonas urbanas deja automáticamente fuera a 40% de los hogares que deberían ser beneficiarios. Los autores advierten que si bien el método de identificación de hogares utilizado en áreas rurales y urbanas pequeñas, que consiste en levantar un censo con las características socioeconómicas que se utilizarán para la selección a la población que será beneficiada, aumenta la efectividad de la focalización a 79%, el costo de aplicarlo a ciudades medias y grande es muy alto, por lo que recomiendan no utilizarlo en lo urbano.

La exclusión se deriva, entre otras razones, de las dificultades de dar a conocer el inicio del proceso de selección (se vocea en las calles de las colonias seleccionadas y se instala una unidad de inscripción en la zona). Además, la realización de los trámites de incorporación supone disponibilidad de tiempo de algún adulto del hogar. Una limitante para permanecer en el programa es el cumplimiento de las condicionalidades (ir al médico y a las pláticas de salud) y, por lo tanto, se excluyen a hogares pobres de tiempo e ingreso, los cuales generalmente están conformados por parejas jóvenes con hijos pequeños u hogares monoparentales, en los que los adultos suelen trabajar. Igualmente, la selección de beneficiarios se basa en ponderadores que castiga la vida urbana, ya que pueden ser excluidos por tener un refrigerador, recubrimiento en pisos y servicios sanitarios en la vivienda, etcétera.

Lo anterior ha llevado a fuertes errores de exclusión e inclusión en el programa. Según datos de la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares), en 2008, 86.3% de los pobres de capacidades en áreas urbanas (mayores a 15 mil habitantes) no recibían el programa Oportunidades (error de exclusión); mientras que los beneficiarios "no merecedores" representaban 42.9% del total (error de inclusión).

Desde las primeras evaluaciones del funcionamiento del programa Oportunidades en lo urbano (véase por ejemplo Escobar y González de la Rocha, 2004), se señala el poco impacto en los indicadores que deben mejorar mediante dicho programa. En educación la mejoría en la matrícula de primaria fue casi nula, mien-

tras que en secundaria fue muy baja y en salud se encontraron fallas similares a las observadas en lo rural (saturación de los servicios y las largas esperas para sacar ficha y tener la consulta); esto último afecta la disponibilidad de tiempo para el trabajo productivo y doméstico de hombres y mujeres, lo que dificulta el cumplimiento de las corresponsabilidades exigidas para seguir recibiendo el beneficio. Otro de los aspectos señalados en las evaluaciones ha sido la escasez de personal y de medicamentos, así como el cobro indebido por el servicio médico.

En la vivienda la mejoría en las comunidades evaluadas se dio indistintamente de que los hogares pertenecieran al Programa Oportunidades o no, es decir no tuvo ningún impacto. Nunca se consideró el componente empleo y por ello, la disponibilidad de éste y el nivel salarial de los adultos no mejoró en las comunidades beneficiadas con el programa y, por lo tanto, la situación de vulnerabilidad de los hogares siguió siendo la misma. Además, los niños beneficiaros del programa no dejaron de trabajar, sino que se intensificó el tiempo dedicado a ambas actividades (estudiotrabajo), lo cual pudo provocar detrimento en el rendimiento de los menores en la escuela, así como una reducción en su posibilidad de disfrutar de tiempo lúdico (ibid.), El Programa Oportunidades en lo urbano no impactó las relaciones domésticas y de género, como se llegó a sugerir para el medio rural, en tanto que las mujeres que recibieron el apoyo económico en las áreas urbanas solían participar laboralmente y no se presenciaron procesos claros de "apoderamiento" femenino, el cual suele ser mayor en estas zonas (ibid.)

A diez años de que el programa se puso en marcha, se realizó una evaluación de sus beneficiarios. Tomando en cuenta que en el discurso político y en el documento inicial del Programa Oportunidades se dice que fue diseñado para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, el cumplimiento de tal objetivo no podía ser evaluado a corto plazo. Cabe señalar que Oportunidades ha sido el programa más evaluado a nivel nacional e internacional, no obstante, las evaluaciones suelen tener un carácter circular, han sido parciales y, en la mayoría de los casos, poco eficaces para señalar los problemas de fondo. Por ejemplo, si bien desde un inicio las evaluaciones mostraban pocos resultados en

materia de nutrición, fue hasta 2005 que se detectó que los complementos nutricionales de la papilla no eran absorbidos por el organismo. La circularidad en las evaluaciones puede observarse, por ejemplo, en el componente educativo, en el que se ha verificado la asistencia escolar, cuando ésta es un requisito que debe ser cumplido para poder seguir siendo beneficiario. Fue hasta la evaluación a diez años que se indagó sobre el aprovechamiento de los alumnos en la escuela. Lo anterior no implicó un análisis de las limitaciones en las instalaciones educativas, ni de la falta de material didáctico en las escuelas a las que asisten los niños o jóvenes de Oportunidades.

La evaluación a diez años (1997-2007) presentó resultados poco alentadores, de acuerdo con Rodríguez y Freije (2008):

- a) Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de Oportunidades se [encontraban] en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general.
- b) En términos de mejora de hijos respecto de los padres no se [encontró] que haya algún efecto importante de Oportunidades en términos de mejora salarial, estar en trabajos formales o de ocupaciones mejor calificadas.
- c) Los resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades muestran que los beneficiarios de Oportunidades tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares del mismo tipo, y que este resultado se obtiene tanto entre indígenas como no indígenas.
- d) 64% de los que deberían haber sido encuestados migraron, lo que muestra que no mejoró la situación económica y laboral en las localidades beneficiadas.
- e) Los jóvenes más escolarizados en todas las microrregiones estudiadas, pero sobre todo en Chiapas y Oaxaca, son los que se suman a las huestes de emigrantes rurales y los menos escolarizados son los que se quedan a residir y trabajar en sus lugares de origen (González de la Rocha, 2008).
- f) Más de 30% de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55% de los beneficiarios egresados de la telesecundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura.

g) Resulta claro que la impresionante acumulación de años de escolaridad no está acompañada con mejorías en el mercado de trabajo. El empleo asalariado, asociado con mejores resultados en términos de actividades generadoras de ingresos en las áreas rurales, decreció significativamente, mientras aumentó el trabajo familiar.

Los resultados de esta evaluación son sombríos, si consideramos además que el gasto ha sido elevado, por lo que apunta a la necesidad de replantear las intervenciones públicas, basadas en esquemas como el programa Oportunidades. Es claro que no es a través de programas parciales enfocados al mejoramiento de la oferta laboral, lo que conlleva al desarrollo económico y la superación de la pobreza. Acciones encaminadas a elevar la educación y prevención de enfermedades son insuficientes. El Programa Oportunidades, además, constituye una muestra tangible de la renuncia del Estado a cumplir su papel de promotor del desarrollo económico y del bienestar social, mediante la generación de empleo. De igual forma los resultados de esta última evaluación exponen el hecho de que se requieren crear condiciones para que exista una cobertura universal de los derechos sociales en México, ya que la focalización es claramente insuficiente y debe ser vista como un instrumento complementario de la política social y económica.

LA NECESIDAD DE CAMBIAR DE POLÍTICA SOCIAL PENSANDO EN LO URBANO

Según el Censo General de Población y Vivienda 2010, en México 77% de la población vivía en localidades urbanas (mayores de 2 500) y casi el 50% en las que son mayores a 100 mil habitantes. Además del abandono en materia social no se puede soslayar que los habitantes de las ciudades han vivido un deterioro salarial en los últimos treinta años; asimismo, el desempleo ha aumentado, sobre todo en la última década y, por lo tanto, se requiere establecer políticas sociales que mejoren las condiciones de vida de la población en general y no sólo la de los más pobres.

Como se observa en la gráfica 3, la pobreza calculada con el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), ha sido elevada desde el inicio del presente siglo. En 2000, a nivel nacional se afectaba a 83.37% de la población frente a 78.56% en el medio urbano. Aunque la pobreza tendió a bajar, a partir del alza de los precios de los alimentos iniciada en 2006 y la crisis financiera inmobiliaria de 2008, la pobreza volvió a ubicarse en niveles similares a 2000, pero en el ámbito urbano en 2012 fue ligeramente mayor.

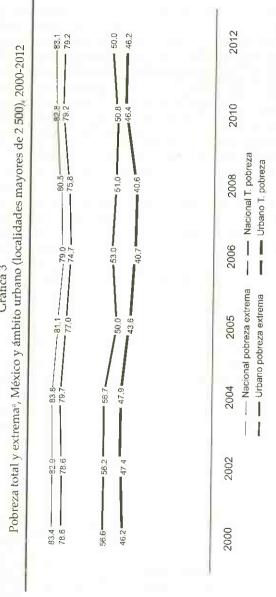
Algo similar sucede con la pobreza extrema: es más baja en el ámbito urbano, que a nivel nacional, y ambas crecen aunque la nacional a partir de 2005 y la urbana de 2008. Cabe destacar que en 2012, 73% del total de pobres vivía en localidades urbanas. La pobreza extrema tampoco se redujo, lo que muestra el fracaso de la política social y económica y la urgencia de atender a la población con programas más amplios.

En este marco poco alentador, es conveniente considerar el aumento de la violencia en las ciudades, lo que constituye también un signo del deterioro de vida y del fracaso del proyecto modernizador neoliberal. En éste las ciudades fueron depositarias de las transformaciones más agudas y han tenido un papel preponderante en el desarrollo socioeconómico. Cabe reconocer que si bien la violencia no es nueva, ha tomado un carácter explosivo y se conjuga con la violencia institucional (reducción de derechos sociales, baja en el nivel salarial, desigual e inequitativa impartición de justicia, etc.). En un estudio realizado por Jusidman (coord.) (2009), se señala que los factores precursores de la violencia social y de género en las ciudades del país están fuertemente ligados a los cambios de política propuestos por los OI, particularmente:

 a) La flexibilización del mercado laboral (desempleo, inestabilidad laboral y bajos salarios).

b) La liberalización del mercado de la tierra, que inició en 1982, que provocó una dispersión y caos de la mancha urbana, un aumento de las unidades habitacionales carentes de servicios básicos (infraestructura, comercio, escuelas, etc.) y alejadas de los centros de trabajo y abasto.

Pobreza total y extrema", México y ámbito urbano (localidades mayores de 2 500), 2000-2012 Gráfica 3



a Población que satisface menos de 2/3 de las normas. FUENTE, cálculos propios con base en las ENICH.

c) La apertura al mercado de servicios antes proveídos públicamente (educación y salud), con la reducción de los servicios públicos.

Cabe señalar, como plantea Huber (2004), que los programas focalizados propuestos por los OI han tenido la finalidad de enmascarar los recortes globales al gasto social y permitir la entrada del mercado a la producción de bienes y servicios, antes considerados responsabilidad del Estado, Asimismo, es importante señalar que las reformas sociales propuestas por los OI (como la descentralización) han tenido como objetivo remover al Estado como foco de la acción colectiva, lo cual se conjugó con otras políticas enfocadas a atomizar y desmovilizar a la sociedad. Por ello es necesario establecer agendas nacionales propias con miras a programas de cobertura universal.

Además, algunas reformas llevadas a cabo en México, como la sustitución de programas de retiro solidarios por otros basados en cuentas individuales han sido poco exitosos, y en países como Argentina han tenido que ser revertidos; o bien, como en Chile, el Estado se ha visto obligado a financiar los niveles mínimos garantizados de los sectores de la población con insuficientes recursos ahorrados, lo que constituye también una carga al erario. El Seguro Popular, por otra parte, si bien garantiza un mínimo de servicios de salud, el cuadro que cubre es más reducido que los ofrecidos por las instituciones de salud y seguridad asociadas al empleo (IMSS, ISSSTE, etc.) y desestimula el pago de la seguridad social por parte de los patrones y trabajadores, como el propio Levy (2008) ha señalado recientemente.

Como explica Huber (2004), las políticas promovidas por los OI refuerzan la idea de las élites de no hacer aportaciones a la seguridad social, ya que no utilizan los servicios públicos y, por lo tanto, financian sus propios seguros de salud y de retiro. Desde esta perspectiva, es necesario implementar sistemas universales de calidad con acceso para todos y promover la utilización de dichos servicios por otras clases sociales, no sólo los trabajadores y los pobres en general.

Aun cuando se argumenta que existe un problema de financiamiento de los sistemas de salud y seguridad social de reparto,

755

es necesario señalar que ello se debe en gran medida a que las élites no están dispuestas a aceptar un aumento progresivo de los impuestos al ingreso y las ganancias; además, de llevan a cabo prácticas para reducir el costo de la mano de obra, exigiendo la eliminación o reducción de cuotas patronales a la seguridad social y, en algunos casos, como sucede en México, subregistran el ingreso de los trabajadores a fin de pagar cuotas más bajas. Por ello es necesario concientizar a las clases de ingresos más altos en torno a las consecuencias negativas del abandono de los sistemas de protección social, que ante la vulnerabilidad y falta de solvencia de los trabajadores convierte esta situación en una bomba de tiempo, al no garantizarse la sobrevivencia digna de éstos durante su vida productiva y retiro, lo que pone en riesgo la estabilidad social, que se conjuga con la creciente violencia.

GOBIERNO, TERRITORIO Y POBLACIÓN

Los gobiernos han insistido en que las reformas que reducen las prestaciones a los trabajadores buscan mejorar la competitividad de la economía. No obstante, la evidencia muestra que tales reformas no han promovido el crecimiento económico en México, colocándolo como uno de los países de América Latina con peor desempeño en las últimas tres décadas. Es claro que aun cuando existen presiones que emanan de la globalización y las crisis para llevar a cabo reformas que reducen los derechos sociales de los trabajadores y sus familias, sus efectos se filtran a través de las instituciones y las constelaciones de poder domésticas (Huber, 2004), por lo que las alternativas para transformar las agendas nacionales requieren de coaliciones políticas y de instituciones democráticas capaces de reforzar la responsabilidad social. Los sistemas internacionales son sólo uno de los tres grupos de poder que modelan los resultados en materia de desarrollo social. Los otros dos son: el poder dentro de la sociedad (que depende del balance de fuerzas sociales, políticas y económicas) y el dominio del Estado (Huber, 2004).

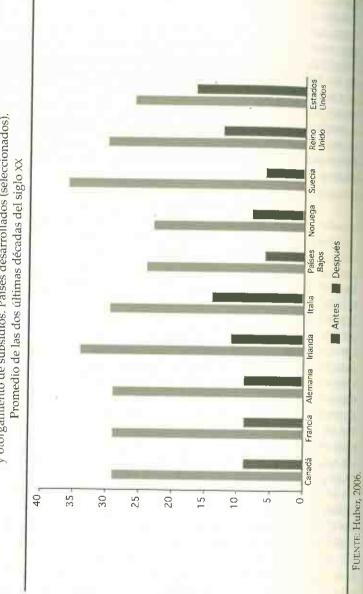
Como muestra Huber (2006) es más fácil erradicar la pobreza cuando los Estados de Bienestar tienen una cobertura amplia y los gobiernos tienen una mayor capacidad de exigir el pago de impuestos. La importancia de tener una cobertura del Estado de Bienestar amplia, Huber la pone en evidencia al comparar el nivel de pobreza en Suecia, país que cuenta con uno de los estados de

bienestar más desarrollados del mundo, frente a la de Estados Unidos, cuyo sistema de seguridad es insuficiente y sus beneficios están condicionados a la prueba de medios (es decir, comprobar que se es pobre) o a la realización de trabajo remunerado por debajo del ingreso mínimo (workfare). Así, si se mide la pobreza de los hogares de madres solteras antes de impuestos y transferencias, en Suecia llega al 51% y en Estados Unidos al 61% como promedio de las dos últimas décadas del siglo pasado; en cambio, al medirla después de impuestos y transferencias los porcentajes se reducen a 8% y 49%, respectivamente (véase gráfica 4). Estos datos dejan muy claro lo que una política social generosa puede hacer por quienes más lo necesitan.

LOGRAR AUTONOMÍA DE LOS POSTULADOS DE LOS OL PARA AMPLIAR EL ESTADO DE BIENESTAR GLOBAL EN UN MUNDO MÁS URBANIZADO

Es común que se argumente sobre las dificultades de ampliar el Estado de Bienestar. Sin embargo, existen diversos cálculos sobre la posibilidad de ampliarlo a nivel global, por ejemplo, Pogge (2009) presenta una estimación para lograr que los servicios sociales básicos lleguen a toda la población (educación, salud y nutrición, salud reproductiva y planeación familiar, agua potable y eliminación de excretas). De acuerdo con este autor, sólo se requeriría destinar a ello 0.2% del ingreso mundial o 1% del de los países en desarrollo. Asimismo, Gordon (2004) cita estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que prevén que se requieren 13 mil millones de dólares al año para proveer de servicios de salud básica y nutrición a los más pobres del planeta y compara la cifra con el gasto en comida para perros y gatos que se realizó en Estados Unidos en 2000, que alcanzó 11 600 millones. No obstante, como mencionamos, lograr estos objetivos requiere de una acción colectiva que favorezca el balance de las fuerzas económicas y políticas a nivel global e interno

Pobreza de hogares con jefatura femenina, calculada antes y después de la deducción de impuestos y otorgamiento de subsidios. Países desarrollados (seleccionados). Promedio de las dos últimas décadas del siglo XX



BIBLIOGRAFÍA

Arizpe, Lourdes (1975). *Indígenas en la Ciudad de México: el caso de las "Ma-rías"*, México, Secretaría de Salud Pública.

Balán, Jorge (1968), The Process of Stratification in an Industrial Society: The Case of Monterrey, Mexico, Austin, The University of Texas.

Bazdresch, Carlos Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (1993), "México Auge, crisis y ajuste", El Trimestre Económico, núm 73, México, Fondo de Cultura Económica.

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

Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2003), "Las mediciones de pobreza y los derechos sociales en México", *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 35, pp. 101-136 (Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, UAEM)

Boltvinik, Julio (2005), "Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", tesis de doctorado en Ciencia Sociales, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente (CIESAS).

Carrillo Arronte, Ricardo (1973), Ensayo analítico metodológico de la planificación interregional en México, México, Fondo de Cultura Económica.

Contreras, Enrique (1978), Estratificación y movilidad social en la Ciudad de México, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

Cornia, Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (1987) (coords.). Adjustment With a Human Face, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, vol. 1, Oxford, Claredon Press.

Damián, Araceli (2002), Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México, México, CEDDU, El Colegio de México.

Damián, Araceli (2004), "Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el DF", en Pablo E. Yanes Rizo y Alejandro López Mercado (coords.), Pobreza, desigualdad y marginación en la Ciudad de México, México, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedesol), pp. 67-98.

Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2004), Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2004, México, Secretaría de Desarrollo Social.

Esping-Andersen, Gosta (1990[1986]), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Nueva Jersey, Princenton University Press.

- Garza, Gustavo y Araceli Damián (colaboradora) (1996), Cincuenta años de investigación urbano regional en México, 1940-1991, México, El Colegio de México.
- González de la Rocha, Mercedes (2008), "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", en Sedesol, A diez años de intervención en zonas rurales, (1997-2007). Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, t. I, México, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Gordon, David (2004), "La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirlas", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.), La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos, México, Siglo XXI Editores, pp. 45-75.
- 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 (INSP) (evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades)

Harris, Nigel (1990), The End of the Third World, Newly Industrialising 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 y Fernando Henrique Cardoso (comp.), Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias, México, Siglo XXI Editores, pp. 177-272 (Sociología y Política).

Hofbauer, Helena (2002), "El gasto social en México", en Laura Becerra Pozos y Federico Pöhls Fuentevilla (comps.), Memorias del Foro sobre pobreza ignorada, México, DECA Equipo Pueblo.

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.

Huber, Evelyn (2006), "Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región", en Carlos Gerardo Molina (coord.), Universalismo básico: una nueva política social para América Latina, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta Mexicana, pp. 169-188.

Jusidman, Clara (coord.) (2009), "Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales, para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia", México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Secretaría de Gobernación e Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social) (volúmenes sobre Aguascalientes, Guadalajara, Ciudad Juárez, Mérida, Tapachula y Tijuana).

Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Félix Vélez (comp.), La pobreza en México, causas y políticas para combatirla, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM / Fondo de Cultura Económica, pp. 15-112 (Trimestre Económico, núm. 78)

Levy, Santiago (2008), Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico, Washington, Brookings Institution

Press.

Lamartine Yates, P. (1961), El desarrollo regional en México, México, Departamento de Investigaciones Industriales, Banco de México.

Lewis, Oscar (1961), The Children of Sánchez: Autobiography of a Mexican Family, Nueva York, Random House

Lewis, Óscar (1963), "Nuevas observaciones sobre el continuum folk urbano y urbanización en especial referencia a México", Revista Mexicana de Ciencia Políticas y Sociales, vol. 9, núm 31.

Lomnitz, Larissa (1975), Cómo sobreviven los marginados, México, Siglo XXI Editores.

Lustig, Nora (1992), Mexico, The Remaking of an Economy, Washington, The Bookings Institution.

Martín del Campo, Antonio y Rosendo Calderón Tinoco (1993), "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y modernización de la Conasupo", El Trimestre Económico, Lecturas núm. 73, Fondo de Cultura Económica, pp. 88-133.

Megee, Mary (1963), "Social and Economic Factors in the Differential Growth of Mexican States", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de

Planificación, vol. 1, núm. 2.

Mosley, Paul (1995), "Decomposing the Effects of Structural Adjustment: The Case of Sub Saharan Africa", en Rolph Van Der Hoeven y Fred Van Der Kraaij (coords) Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa: Research and Policy Issues, Londres, Ministry of Foreign Affairs the Hague in association with James Currey Ltd, pp.70-98.

Muñoz, Humberto, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern (comps.) (1977), Migración y desigualdad social en la Ciudad de México, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de

México / El Colegio de México

Ortiz, Etelberto (2012), "Los nuevos escenarios de la crisis", en Enrique de la Garza Toledo (coord.), La situación del trabajo en México, 2012, el trabajo en la crisis México Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa / Plaza y Valdés, pp. 15-38.

Pogge, Thomas (2008), "Where the Line is Drawn. A Rejoinder to Ravallion", One Page, International Poverty Centre, United Nations Deve-

lopment Programme, octubre, núm. 69.

Pogge, Thomas (2009), "Reconocidos y violados por el derecho internacional, los derechos humanos de los pobres globales", en Thomas Pogge, *Hacer justicia*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM / Fondo de Cultura Económica / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 113-163.

Pogge, Thomas y Sanya Reddy (2009), "La gran incógnita: magnitud, distribución y tendencia de la pobreza global", en Thomas Pogge, Hacer justicia, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM / Fondo de Cultura Económica / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 227-249.

Prebisch, Raúl (1984), "Five Stages in My Thinking on Development", en Gerald M. Meier y Dudley Seers (coord.), *Pioneers in Development*, Nueva York, Oxford University Press.

Rodríguez Oreggia, Eduardo y Samuel Freije Rodríguez (2008), "Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades", en Sedesol, A diez años de intervención en zonas rurales, (1997-2007). Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008, t. I, México, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000), El presupuesto de egresos de la Federación, 1995-2000, México. Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Stiglitz, Joseph (2002), Globalization and Its Discontents, Nueva York, Norton & Company.

Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza (1976), El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), El Colegio de México

Walton, John y David Seddon (1994), Free Markets & Food Riots. The Politics of Global Adjustment, Oxford / Cambridge, Blackwell Publishers.

World Bank (1990), World Development Report 1990: Poverty, Nueva York, World Bank / Oxford University Press.

Acerca de la autora

Araceli Damián es profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México; ha sido profesora visitante de la School for Policy de la University of Bristol e investigadora visitante de la Studies School of Envi-

ronment and Develoment de la University of Manchester. Es doctora en Economía Urbana por la Universidad de Londres, Inglaterra, y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Fue colaboradora del periódico *El Financiero* entre 2003 y 2013 y obtuvo el Premio Nacional de Periodismo "Antonio Sáenz de Miera", 2004, en la categoría de artículo de fondo.

Tiene diversas publicaciones en temas sobre pobreza y política económica y social; entre las que destacan el libro Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México (El Colegio de México, 2002); Pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, coordinado en colaboración con Julio Boltvinik (Siglo XXI Editores, 2004) y El tiempo, la dimensión olvidada en los estudios de pobreza y bienestar, El Colegio de México, 2014.