

¿NEO O POST-NEOLIBERALISMO EN LA POLÍTICA SOCIAL DE MÉXICO? UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA SEGUIDAS DURANTE LA DÉCADA DEL 2000 Y LA ¿NUEVA? ESTRATEGIA DEL SEXENIO PRIÍSTA (2012-2018)

Is Social Policy strategy in Mexico working under the Neoliberal or Post-neoliberal policy framework? A comparison between social policy strategies during 2000 decade and the new? Strategy of the 2012-2018 PRI's government period

Katya Rodríguez Gómez

Resumen

En este artículo se discute el caso de la política social en México para preguntarse si la estrategia de política social que ha sido planteada en el actual sexenio (2012-2018) constituye un cambio radical respecto a la estrategia de política de la década anterior, y resulta por tanto diferente al modelo de política social neo-liberal, para considerarse políticas post-neoliberales. O sí, por el contrario, no se ha producido ruptura alguna. Para ello, la primera parte discute brevemente las lógicas de política social que pueden situarse en una u otra estrategia. La segunda parte del documento analiza las características de las políticas sociales en México durante el período de 2000 a 2012 bajo los sexenios panistas. La tercera parte del documento describe y analiza el planteamiento de política social y los primeros intentos de implementación de la misma en el sexenio (2012-2018). La última parte responde a la pregunta enunciada.

Palabras Clave: Política social, México, Neoliberalismo, Post-neoliberalismo, pobreza

Fecha de recepción: 10 de agosto de 2013

Fecha de aceptación: 11 de diciembre de 2013

Abstract

The paper discusses the Mexican case in order to ask if there are important changes in social policy strategy in the new governmental period (2012-2018). The main purpose is to analyze the new programs in order to know if they are still under neoliberal policy framework or if it possible to find a change towards a Post-neoliberal policy framework. The first part analyses the differences between Neoliberal and Post-neoliberal approaches to social policy. The second part discusses the social policy strategy in the 2000-2012 period under PAN government. The third part describes the new programs of social policy that have been recently implemented under the PRI government (2012-2018). The last part discusses the evidence presented in order to know which one is the dominant political framework in current Mexican Social Policy.

Key Words: Social Policy, Mexico, Neoliberalism, Post-neoliberalism, Poverty

Los niveles de pobreza tanto en México como en América Latina aumentaron sustancialmente a partir de la década de 1980, como consecuencia de la implementación de las estrategias de política relacionadas con el Consenso de Washington. Ante esta situación la mayoría de los académicos de la región coinciden en decretar el fracaso de dicha estrategia (Boltvinik, 2003; Canzani, 2009; Lusting, 2010; Brachet-Márquez, 2011). Incluso a través de los mismos organismos internacionales se comenzó a documentar la persistencia de grandes problemas en la región que no sólo no se resolvieron, sino que se agravaron con las estrategias neoliberales (Figueira y otros, 2006).

En este contexto, la década que comenzó a principios del año 2000 se caracterizó por un auge de las políticas sociales en toda la región. En el caso de Argentina y Brasil se produjeron importantes reformas en el sistema de pensiones para incorporar a aquellas personas que previamente no cumplían con los requisitos para obtenerla (Repetto y Chudnovsky, 2009; Araújo, 2009). En Chile aumentó sustancialmente el gasto social durante la década, para crear programas contra la pobreza de amplia cobertura (Martner, 2009). En el caso de México, durante la década se amplió sustancialmente la cobertura de programas anteriormente existentes al punto de llevarlos a un nuevo nivel, como en el caso del Programa *Oportunidades*, y se crearon nuevos e importantes programas tales como el *Seguro Popular*, por mencionar sólo dos de los más relevantes.

Se ha reconocido que detrás de los cambios ocurridos en la estrategia de política social en algunos países del Cono Sur, se ha encontrado la presencia de gobiernos progresistas (Canzani, 2009), lo cual ha tenido un peso aún mayor que las propias tendencias históricas en la construcción de los sistemas de bienestar en estos países (Rodríguez, 2011). En el caso mexicano la pregunta sobre la estrategia de política social adoptada resulta muy relevante si se vincula con las condiciones políticas del país. A partir del año 2000 se produjo por primera vez, después de 70 años, un escenario de alternancia política. El nuevo partido en el poder (Partido Acción Nacional, PAN) tuvo como estrategia de campaña presentarse como el “gobierno del cambio”. Y fue precisamente un consenso generalizado sobre la necesidad del cambio político en México lo que le dio la victoria por una amplia mayoría. Durante el sexenio 2000-2006, pese a todas las expectativas, el Estado no pudo regular los intereses económicos en favor de beneficiar a la mayoría y convertirse en un Estado que redistribuye, por lo cual a pesar de estar en una situación de democracia electoral persistieron graves desigualdades y una ciudadanía precaria (Nassif, 2010: 27-31). En ese sexenio, a consecuencia de los pobres resultados sociales obtenidos se generó una gran polarización política bajo la cual el país se dividió entre dos propuestas políticas muy diferentes. Por una parte el PAN, como partido de derecha proponía básicamente una continuidad neoliberal. Por la otra el PRD, como partido de izquierda, proponía una reorientación de las políticas hacia un proyecto más redistributivo. Las elecciones tuvieron resultados muy cerrados entre ambas fuerzas políticas. Se decretó ganador nuevamente, por una diferencia muy pequeña de votos, a un gobierno del PAN que llegó con muy baja legitimidad. Inmediatamente se planteó como centro

de la política gubernamental el combate al crimen organizado, y hacia este objetivo fueron dirigidos la mayor parte de los recursos. Como resultado de luchas internas y de su comportamiento pos electoral la izquierda política perdió igualmente legitimidad social. Ambos factores contribuyeron a que prácticamente saliera de la agenda el proyecto redistributivo. Ante esa situación toda la década del 2000 estuvo marcada por una orientación política que procuró continuar con los planteamientos del Consenso de Washington. Durante el último sexenio de la década (2006-2012) se generó una situación social signada por la violencia extendida como resultado del enfrentamiento entre el gobierno y el crimen organizado que dejó un saldo social sumamente negativo debido a la inseguridad ciudadana, la gran cantidad de víctimas, y el bajo crecimiento económico. La situación provocó, entre otras cosas que la mayor parte de la economía se desarrollara de manera informal. De hecho se encuentra que para el 2013 el 60% de la población ocupada está en el sector informal (Jardón, 2013); y que los niveles de pobreza se mantuvieran muy altos (cerca al 50% de la población de acuerdo con medidas oficiales) y prácticamente sin variación en la década.

La situación social de crisis generalizada provocó que a partir de 2012 regresara el PRI (Partido Revolucionario Institucional) al poder ganando las elecciones con una cómoda ventaja. La agenda del PRI plantea la necesidad de realizar reformas importantes en el país, como la única vía de trascender la situación de estancamiento en el que se encuentra. En el *Pacto por México* firmado entre el partido gobernante y las otras dos fuerzas políticas de mayor representación (PAN y PRD) se manifiesta que se requiere lograr democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de derechos sociales. Se plantea igualmente como un objetivo explícito disminuir la pobreza y los altos niveles de desigualdad social. Para ello se contempla construir una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los mexicanos. Dentro de las medidas concretas para lograr el objetivo se encuentra el planteamiento de crear una seguridad social universal que incorpore los siguientes beneficios: acceso universal a los servicios de salud, pensión para los adultos mayores de 65 años que no cuenten con una pensión de los sistemas de seguridad social, seguro de desempleo y un seguro de vida para jefas de familia. Igualmente se plantea crear un sistema nacional de programas de combate a la pobreza (Presidencia de la República, 2012).

Ante esta situación la pregunta que nos ocupa es si la estrategia de política social que ha sido planteadas en el actual sexenio (2012-2018) en México constituye un cambio radical respecto a la estrategia de política de la década anterior, y resulta por tanto diferente al modelo de política social neo-liberal, que ha sido reconocido como fallido; y pueden situarse en consecuencia como políticas pos-neoliberales. O si, por el contrario, no se ha producido ruptura alguna. Para ello, la primera parte discute brevemente las lógicas de política social que pueden situarse en una u otra estrategia. La segunda parte del documento analiza las características de las políticas sociales en México durante el período de 2000 a 2012 bajo los sexenios panistas. La tercera parte del documento describe y analiza el planteamiento de política social y los primeros intentos de implementación de la misma en el sexenio (2012-2018). Las conclusiones responden a la pregunta enunciada.

Entre finales del siglo xx y principios del siglo xxi se produjeron importantes cambios en la política social en América Latina (Repetto y Chudnovsky, 2009; Martner, 2009). Es precisamente cuando llegan a su máxima expresión las reformas neoliberales, que las mismas comienzan a ser cuestionadas por las consecuencias sociales que habían traído al continente en términos de desigualdad y pobreza (Canzani, 2009; Lusting, 2010). Debido a este contexto Sader (2008) llama la atención sobre la importancia de preguntarse si las políticas sociales en el caso de América Latina todavía se encuentran inscritas en las estrategias neoliberales o si puede hablarse de un pos-neoliberalismo.

América Latina fue el lugar donde primero se implementó y donde más se expandió y generalizó la aplicación del neoliberalismo. Prácticamente en todos los países los gobiernos de las diferentes adscripciones políticas, desde el centro hasta la derecha, hicieron suyo el modelo. Sader (2008; 13) considera a la región como “el laboratorio de experiencias neoliberales por excelencia”.

La estrategia neoliberal organizada alrededor de una serie de recomendaciones de política conocidas como “Consenso de Washington”, tenía como máximas la privatización de todos los sectores económicos, la apertura del mercado a la competencia internacional y la flexibilización del mercado laboral. En términos de política social se produjo una disminución de las funciones y de la responsabilidad del Estado en la materia, ya que se consideraba que el Estado de Bienestar anterior a las reformas era una de las principales causas de la crisis económica en la que se habían sumergido diversos países. Por ello se produjeron importantes recortes presupuestales para su operación y comenzaron a minarse los derechos a las políticas de seguridad social establecidas en los Estados latinoamericanos. Se buscó concentrar el presupuesto y las acciones exclusivamente en los más pobres a través de programas focalizados. Asimismo se privatizó una buena parte de la operación de la política social, particularmente las pensiones para la jubilación.

La justificación de tales acciones radicaba en que se consideraba que la política social, como estuvo previamente concebida en América Latina, había resultado en una gran carga económica para el Estado y no había sido efectiva en disminuir los niveles de pobreza de la región (Banco Mundial, 1991). Ante esa situación era imperativo que la acción estatal en materia social se concentrara en proporcionar redes de protección social a los más pobres para propiciarles condiciones mínimas de supervivencia que les permitieran participar en el mercado. El paquete de reformas tenía el objetivo de recuperar el crecimiento de la economía porque se asumía que ello iba a repercutir en un aumento de los ingresos de toda la sociedad. La financiación internacional quedó sujeta a que los países cumplieran con las políticas tal y como se habían diseñado por los organismos internacionales, particularmente en términos económicos y sociales.

El modelo neoliberal apropió la ciudadanía social a la mayoría de la población del continente (Fernández, 2008). Se ha demostrado (Sojo, 2003) que como consecuencia de la aplicación de estas políticas se agravaron muchos de los problemas sociales, particularmente se produjo un incremento del empleo informal o trabajo precario, carente

de derechos laborales; se produjo un bajo crecimiento del sector formal de la economía y se ampliaron notablemente la desigualdad y la pobreza en la región (Portes y Hoffman, 2003). Esto último, como resultado, no sólo del pobre funcionamiento de la economía, sino del escaso alcance de los programas de protección social.

A partir de la década del 2000, y en medio de un gran debate acerca de las consecuencias de la estrategia neoliberal, motivado por las crisis económicas que el mismo modelo generó, y por el descontento popular con el mismo, se comenzaron a realizar transformaciones en las estrategias de política social que intentaron romper con dicho modelo. Varios gobiernos de la región han comenzado a implementar una serie de políticas que de una u otra manera difieren del modelo anterior. Estas estrategias se caracterizaron por darle una centralidad al tema social y no verlo como algo secundario en relación con el comportamiento del sistema económico.

De acuerdo con Canzani (2009: 11-13) los cambios que se han producido respecto a la estrategia neoliberal en varios países de América Latina, particularmente en el caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay parten de una concepción de democracia que supera lo procedimental y busca construir una ciudadanía basada en derechos, asegurando no sólo igualdad de oportunidades sino niveles básicos de igualdad de resultados. Se trata de construir un Estado fuerte que tenga poder de intervención en la sociedad y capacidad para construir políticas públicas y particularmente políticas sociales.

La política social ha sido un campo privilegiado de intervención porque no se limita a un rol compensador sino que tienen el propósito de eliminar las desigualdades y lograr la realización de una ciudadanía efectiva. Se ha planteado que su eficacia radica en que no actúa de manera aislada sino que se complementa fuertemente con políticas en otros sectores, particularmente políticas laborales y fiscales, por la importancia que estas dos últimas tienen en la redistribución del ingreso y en la generación de oportunidades. Igualmente estas políticas se basan en la existencia de un enfoque universal, si bien en algunos casos se combina con políticas focalizadas (Canzani, 2009: 12-13).

El pos-neoliberalismo puede ser considerado entonces como una variación en las estrategias con respecto al modelo neoliberal sin llegar a configurar del todo un nuevo modelo (Sader, 2008). Sus rasgos más sobresalientes son un nuevo papel del Estado, que se basa en una ampliación de la esfera pública y que destina mayor cantidad de recursos e importancia a la política social y el basamento del acceso a la misma en derechos ciudadanos (Uribe, 2011).

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO DURANTE EL PERÍODO DEL 2000 AL 2012

Entre los años 2000 y 2012 la política social en México se caracterizó por un incremento considerable en su presupuesto y en la cantidad de personas cubiertas por la misma. Ello implica que se logró un mejoramiento notable en el alcance de programas sociales a una amplia cantidad de población, que prácticamente desde la creación de la seguridad social en el país se había quedado completamente desprotegida y sin acceso a los mismos. En esta parte se describen los programas sociales que fueron añadidos al panorama de la política social en el período y la lógica de su funcionamiento.

A partir de la década de 1940, momento en el que se conformó el sistema de la Seguridad Social en México, éste fue el mecanismo más importante de la política social. De acuerdo con la Ley de Seguridad Social, ésta es un derecho solamente de los trabajadores asalariados. De este modo se conformó un mecanismo contributivo bajo el cuál los trabajadores, los empleadores y el Estado aportaban para proteger al empleado de una serie de riesgos sociales.

La Seguridad Social mexicana provee al trabajador con varios beneficios legales: acceso al sistema de salud, acceso a una pensión para el retiro, protección contra discapacidad y accidentes laborales, seguro de vida en beneficio de los familiares directos, guarderías para el cuidado de los niños, préstamos para la adquisición de vivienda y acceso a instituciones deportivas y culturales. A mediados de la década del 2000 se calculaba que el 38% de la población económicamente activa estaba cubierta por los beneficios de la seguridad social (Levy, 2008: 86). Lo cual implica que el 62% de la fuerza laboral mexicana quedaba fuera del derecho a contar con la misma.

Si bien antes del período analizado habían existido programas sociales que de alguna manera atendían a una parte de la población no asegurada (Levy, 2008; Rodríguez, 2011), éstos distaban de tener una amplia cobertura y de apoyar a estas personas por un período de tiempo prolongado. Por ello puede afirmarse que la mayoría de las personas fuera del trabajo asalariado formal estaban completamente desprotegidas. Ello implicó que la década del 2000 comenzara con elevadísimos niveles de pobreza. El 53.7% de la población se encontraba en esta situación de acuerdo con la medida oficial (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002).

La falta de protección para la mayoría de los habitantes y el hecho de que los niveles de pobreza se habían mantenido sumamente altos en el país con posterioridad a la aplicación de las medidas de ajuste económico recomendadas por el Consenso de Washington, motivó que desde principios de la década del 2000 las acciones de política social se incrementaran sustancialmente. De hecho, es desde principios de la década del 2000 que por primera vez comienza a medirse oficialmente la pobreza en México. Antes de ese momento existían diversos cálculos gubernamentales pero ninguno era oficial por lo que las cifras entre ellos variaban de acuerdo con la medida que se utilizaba (Levy, 1992; CEPAL-INEGI, 1993). La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) llamó a un grupo de académicos en el año 2002 para que idearan una medida de pobreza oficial para el país que comenzaría a aplicarse a los datos del 2000 que recién habían salido publicado en esa fecha. El intento por contar con una medida oficial parecería muy loable porque podría pensarse que se establece una responsabilidad gubernamental ante la pobreza del país. No obstante, la medida de pobreza oficial resultó sumamente baja, minimalista y alejada de las condiciones concretas del país por lo que realmente no representó a la pobreza sino solamente a la pobreza extrema (Rodríguez, 2009, Boltvinik 2002).

Otra cuestión que marcó un hito en la década fue la aprobación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social después de muchos debates en el Congreso. Esta ley resulta de fundamental importancia porque marca el enfoque sobre la política social que se va a tener en el período. De acuerdo con la misma, se declaran obligatorias para el país

las políticas de combate a la pobreza, señalándose que su presupuesto no debe de disminuir en términos reales año con año. No obstante, la manera en que lo hace deja mucho que desear porque se institucionalizan políticas asistenciales que no garantiza derechos sociales para la ciudadanía. La ley establece retóricamente que su objetivo es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la constitución. Sin embargo acota en el artículo 6 que las personas se beneficiarán de los programas de desarrollo social en términos de la normatividad de cada programa.

Los derechos sociales constitucionales se ven restringidos a estar dentro de la condición de pobreza y a que exista algún programa cuya normatividad contemple la situación particular de la persona. Es por tanto una ley que consolida la asistencia social para los pobres y no derechos (Rodríguez, 2011).

Un punto importante que contempla la ley es la evaluación de la política social. Para ello se designa la creación de un organismo encargado de llevar adelante esta función así como de medir la pobreza. El organismo sería diferente de la Secretaría federal encargada de llevar adelante la política social, la Secretaría de Desarrollo Social. El organismo se denomina Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). En la práctica CONEVAL quedo presidido por el titular de SEDESOL y conformado por un grupo de académicos como su Consejo Técnico. Lo primero claramente limita la independencia de este organismo.

Como parte de las funciones del mismo estuvo crear una nueva medida de pobreza oficial que sustituyera a la medida anterior diseñada por SEDESOL. Los indicadores para medir la pobreza quedaban establecidos en la Ley General de Desarrollo Social por lo que la tarea de CONEVAL era implementar su medición. De acuerdo con lo que establece la ley, la pobreza a partir de ese momento debería de ser medida no sólo usando una línea de ingreso sino incluyendo indicadores de privación social. Los ocho indicadores establecidos son: ingreso corriente per cápita del hogar; 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, acceso a la alimentación y grado de cohesión social (Ley General de Desarrollo Social, 2004).

CONEVAL definió el nuevo método oficial de medición de la pobreza llamado Método Multidimensional donde se incluyeron todos los indicadores excepto el último, el de cohesión social, por considerarse de difícil medición.¹ La nueva medida podría parecer a primera vista como un paso muy importante porque podía proveer un reconocimiento más amplio de la situación de la pobreza en el país, sin embargo desafortunadamente este no fue el caso.

La razón tuvo que ver con la manera en que se implementó. Para que una persona sea considerada pobre tiene que cumplir en la práctica dos condiciones separadas. Ser pobre por ingreso y además ser pobre por privaciones sociales. Si no se cumplen las dos condi-

¹ Los indicadores de cohesión social fueron calculados posteriormente y denominados indicadores de contexto territorial y se reportan estas cifras para las entidades federativas y los municipios, pero no quedó incluido como tal dentro de la medición de pobreza.

ciones no va a ser considerado pobre. La línea de pobreza se construyó de una manera muy similar a la línea original construida por SEDESOL y a ello se aunó un indicador de privaciones para los restantes 6 elementos (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, y acceso a la alimentación) (CONEVAL, 2009).

En la práctica, tanto la línea de pobreza como los indicadores de privaciones quedaron constituidos de una manera minimalista (Rodríguez, 2011). Pero el mayor problema estuvo en el hecho de que para ser pobre había que cumplir con las dos condiciones: estar por debajo de la línea de ingreso y presentar alguna carencia. Así por ejemplo un adulto mayor beneficiario de algún programa de pensiones no contributivas es considerado no pobre porque el programa se considera equivalente a la seguridad social, y entonces podría cumplir con todas las condiciones para no ser pobre por carencias. De esta manera, aunque sus ingresos fueran mínimos la persona podría ser considerada no pobre.

Tan es así que, con la medida de pobreza oficial anteriormente usada, la línea de pobreza de SEDESOL, se calculó originalmente la pobreza para el año 2008 (porque todavía en ese momento no había salido la nueva medición). Con esa medida la pobreza fue de 47.4% de personas. Posteriormente se calcula la pobreza con el nuevo método usando los mismos datos, pues es la misma fuente de información, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008, única que permite calcular la pobreza en el país; y la misma bajó sustancialmente sólo por el cambio de método. Con el método multidimensional la pobreza fue calculada para el año 2008 en 44.2% de la población (CONEVAL, 2010).

A continuación se describen los programas que fueron implementados como acciones de política social durante el período. Si bien los tres primeros programas que van a ser descritos iniciaron durante la década de los 90's, fue a partir de la década del 2000 que se incrementaron en cobertura y presupuesto para tener un alcance considerable. Es por ello que su mayor importancia se considera dentro de esta última década.

En términos de transferencias monetarias no contributivas destinadas a grupos vulnerables de la población,² y que son programas que en otros países son canalizados a través de la seguridad social, en México se implementaron tres: *Procampo*, *Oportunidades* y *Empleo Temporal*.

Procampo (Programa de Apoyos Directos al Campo) fue el primero en implementarse. El mismo consistió en transferir mil pesos por hectárea a los campesinos dueños de tierras, con el objetivo de paliar las consecuencias negativas que para el campo tuvo la competencia con la economía estadounidense a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Sin embargo, el programa no acompaña las transferencias monetarias con otro tipo de apoyos como asistencia técnica o acceso a los mercados, de modo que en muchos casos, particularmente para aquellos campesinos con cultivos de subsistencia, el programa no ayuda a cambiar su situación. Es por lo

² Los grupos sociales vulnerables que generalmente suelen ser considerados para obtener la protección de la seguridad social en la mayoría de los países son: aquellos que tienen un ingreso por debajo de la línea de pobreza, desempleados, madres solteras, familias con hijos, entre otros.

anterior que, en muchos casos, los apoyos son usados para ayudar a los gastos del hogar y no con un fin productivo (Martínez, 2007). Asimismo, de este programa quedan excluidos los trabajadores rurales sin tierra, grupo social que resulta ser uno de los más pobres en todo el país (Rodríguez, 2010).

El segundo Programa de este tipo en implementarse fue *Progresá* (Programa de Educación, Salud y Alimentación) que luego cambió de nombre para convertirse en el Programa *Oportunidades* a partir del año 2000. El objetivo del programa es realizar transferencias de dinero a las familias en extrema pobreza en el país condicionadas a que las mismas envíen a sus menores a la escuela (hasta la preparatoria) y realicen acciones preventivas de salud. Durante la década del 2000 el programa llegó a atender a 5 millones de familias. Sin embargo, este es un tope, lo que implica que nuevas familias no pueden entrar aunque cumplan con los requisitos, hasta que no salgan familias del programa. Los beneficios económicos que una familia recibe varían de acuerdo con la edad y el género de los menores. Asimismo, a partir del 2006 se añadieron otros componentes como un subsidio para adultos mayores y un subsidio para la energía. No obstante, los recursos que el programa entrega no guardan relación alguna con la línea de pobreza oficial, estando muy por debajo de la misma. Por tanto el programa no sitúa a esos hogares por encima de la línea de pobreza. Tampoco el programa brinda ningún apoyo para la posterior inserción de las familias en el mercado laboral. Más bien se asume que como consecuencia de haber incrementado su capital humano los pobres saldrán de la pobreza, lo cuál resulta altamente cuestionable debido a que el capital humano adquirido no es muy alto con lo cuál no garantiza obtener un empleo bien remunerado en el sector formal de la economía.

Por último, en términos de transferencias monetarias condicionadas, se encuentra el programa de *Empleo Temporal*. Inicialmente el mismo funcionaba sobre la base de proporcionar empleo en un período único e irreplicable de seis meses a aquellos trabajadores rurales que participaran en la construcción de infraestructura pública y en proyectos comunitarios con el pago del equivalente a un salario mínimo. Posteriormente el programa se extendió a zonas urbanas bajo el mismo esquema para atender a grupos de población sin empleo. La cobertura de este programa es limitada en un doble sentido. Primero cubre en el orden de los 100 mil empleos temporales, cuando la población que no participa del mercado laboral formal es del orden de 62% de los 44 millones que aproximadamente conformaban la PEA a mediados de la década del 2000. Segundo, el programa sólo paga el salario pero no brinda cobertura de seguridad social. Por lo anterior, aquellas personas que participan en el programa durante el período de seis meses no tienen ninguna garantía de salir de su situación una vez que ya no pueden seguir siendo acreedores del programa.

En términos de protección a la salud un importante programa fue establecido durante la década del 2000: el Seguro Popular. El mismo surgió a partir de 2001 pero se amplió y se convirtió en un programa obligatorio a partir de la modificación a la Ley General de Salud en 2004. El programa proporciona un paquete de acciones de salud de nivel primario y secundario y medicamentos, abierto a todas aquellas familias que no

tengan cobertura de la Seguridad Social. Al constituir un seguro es sujeto de pago para aquellas familias que estén por encima del V decil en la distribución del ingreso. Todas las familias en los deciles inferiores no deben de pagar por la afiliación y el servicio. Para el 2010 el Seguro Popular brindaba 275 intervenciones de salud y 307 medicamentos y cubría a una población de 30.5 millones de personas (Seguro Popular, 2010). La atención se brinda en los hospitales de la Secretaría de Salud destinados a la población abierta. En la práctica se encuentra que no en todos los estados se brindan todos los servicios, particularmente los del segundo nivel, debido a que los recursos que ha canalizado la Cámara de Diputados han sido muy inferiores a los que ha calculado la misma Secretaría de Salud como necesarios para ofrecer estos servicios (Nigenda, 2005). Asimismo, la mayoría de los afiliados han quedado clasificados en los deciles más bajos por lo que no aportan al sistema, a diferencia de lo que fue calculado originalmente donde se pensaba que sólo 20% de los afiliados no pagaría (Brachet-Márquez, 2011).

Respecto a las pensiones a partir de 2007 se creó un programa federal llamado *70 y más* que otorgaba una pensión no contributiva a los adultos mayores de esa edad que vivían en áreas rurales (localidades menores de 2500 habitantes). El programa proveía una pensión mensual de 500 pesos lo que equivalía aproximadamente a un 35% del salario mínimo (Levy, 2008). Dicha pensión resultaba sumamente baja, encontrándose también muy por debajo de la línea de pobreza oficial. Asimismo la cobertura del programa era limitada debido a que sólo atendía a la población de localidades pequeñas, y el mismo no constituía un derecho.

Igualmente en 2007 se creó un programa para brindar guarderías subsidiadas a las madres trabajadoras no cubiertas por la seguridad social denominado *Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Beneficiar a Madres Trabajadoras*. El programa operaba a través de cubrir el costo parcial de los servicios de guarderías hasta un máximo de 700 pesos mensuales en dependencia de la situación socioeconómica del hogar. Es decir, si el hogar recibía menos de 4 salarios mínimos. Para hogares entre 4 y 6 salarios mínimos los apoyos mensuales eran inferiores. El subsidio resultaba pequeño para el costo de mercado de ese servicio por lo que presumiblemente la calidad del mismo puede ser baja.

Además de los programas anteriormente mencionados existían más de 170 programas dispersos a través de muchas secretarías tales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Salud (SSA); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (CONEVAL, 2008). Dichos programas se encontraban totalmente desarticulados entre sí, su cobertura era muy limitada y sus presupuestos escasos (Rodríguez, 2011). De acuerdo con evaluaciones de CONEVAL (2008, 2011) la existencia de un gran número de programas de poco alcance es un problema de la política social mexicana ya que su impacto es muy bajo pero tienen altos costos fijos, sin que en muchos casos se cuente con un diagnóstico que justifique su presencia.

Como ha podido apreciarse de la descripción anterior, se encuentra que a partir del 2000 aumentó sustancialmente la cobertura de los programas anteriormente mencionados. Sin embargo todos se caracterizan por mantener un enfoque focalizador y asisten-

cial. Se generó un sistema de protección social paralelo al de la seguridad social que no constituye un derecho. Todos estos programas, con excepción del Seguro Popular que se encuentra en la Ley General de Salud, pueden desaparecer de un año para otro. Al no constituirse en derechos, no pueden ser exigibles o transferibles a los familiares de los beneficiados. Pero además los beneficios que se ofrecen son muy inferiores a los del sistema de seguridad social formal.

En la década, precisamente por la ampliación de la cobertura, se consolidó un sistema de provisión dual (Valencia y Foust, 2010). CONEVAL (2008) lo ha llamado la creación de dos mundos paralelos, tanto por el tipo de prestaciones incluidas como por la calidad de los servicios (Rodríguez, 2011: 162).

Por un lado están los trabajadores del sector formal y sus familias, que cuentan con derechos a la seguridad social y a la salud. Este sistema formal dejó de crecer en las últimas décadas (CONEVAL, 2008), por lo que la incorporación vía el trabajo formal ha sido prácticamente imposible. El incremento en la cobertura se dio, por otro lado, por la vía de la creación de un sistema de protección social. Encontrándose una notable desigualdad entre ambos.

La primera fuente clara de desigualdad entre la seguridad social y la protección social tiene que ver con los recursos que se destinan a una y otra. En el año 2007, por ejemplo, momento en el que ya se encontraba consolidado el sistema de protección social, se invirtieron en la seguridad social 290.1 billones de pesos. Para el mismo año los recursos invertidos en programas de protección social (incluido el programa *Oportunidades*) ascendían a 201.9 billones (Levy, 2008: 27-28). La cantidad de población que es atendida por la seguridad social asciende al 38% de la PEA, cuando la población que potencialmente debe de ser atendida por la protección social asciende al 62% de la PEA, aunque no toda es beneficiaria de estos programas. Tal y como se mencionó arriba, la Ley General de Desarrollo Social establece que las personas sólo serán beneficiarias de los mismos si sus condiciones y su localización geográfica se incluyen dentro de sus reglas de operación, pero las personas en pobreza no tienen derecho a reclamar el beneficio de los programas. La distribución presupuestaria habla de las grandes inequidades entre un sistema y otro.

También pueden apreciarse las desigualdades entre un sistema y otro si se analiza la calidad de los servicios que se brindan. Tomando el ejemplo del *Seguro Popular* Brachet-Márquez (2011: 128-129) señala que existen varias razones por las cuáles el *Seguro Popular* presenta problemas de calidad en el servicio. Por un lado se encuentra que no está garantizado por ley un incremento presupuestal que vaya en paralelo con el aumento del número de afiliados. Asimismo, el presupuesto otorgado por la Cámara de Diputados es menor al costo del paquete para ofrecer los servicios del *Seguro Popular* a los afiliados. También se encuentra que el paquete que formalmente ofrece el *Seguro Popular* no puede ser exigible en términos legales por la población atendida, quién por tanto no puede quejarse de la calidad del servicio.

Asimismo el *Seguro Popular* brinda servicios muy inferior a los servicios médicos de la seguridad social (Vivian p.126). De acuerdo con Brachet-Márquez (2011) y Durán Arenas (2011), los servicios que brinda el *Seguro Popular* equivalen a 1400 diagnósticos de la

Clasificación Internacional de Enfermedades. En cambio, esto representa solamente un 11% de los diagnósticos y servicios que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Es por lo anterior que el Seguro Popular está lejos de representar un aseguramiento similar al de los sistemas de seguridad social formales (Brachet-Márquez, 2011).

En el período que va del 2000 al 2012 la política social mexicana no resolvió la exclusión que una buena parte de la población mexicana ha padecido sobre sus derechos sociales de ciudadanía. Por tanto el incremento en la cobertura y el presupuesto de la política social fueron en el sentido de la reproducción de la estrategia neoliberal. Bajo el Consenso de Washington se recomienda una estrategia de focalización que separa la situación de la pobreza del comportamiento general de la economía. Así se procedió en México bajo la idea de que la pobreza era considerada un problema individual que puede ser ayudado desde el Estado (como se plantea a través de programas como *Empleo Temporal y Oportunidades*) pero no se encuentran vinculados con las desigualdades que se generan por tanto el sistema económico, como por la propia política social (Rodríguez, 2011).

Lo que es muy importante de resaltar durante el período fue el cambio de discurso que se suscitó en el organismo encargado de evaluar la política social. Desde CONEVAL se dio un reconocimiento de la necesidad de forjar la política social sobre la base de otorgar derechos de ciudadanía y se hizo una crítica al hecho de que la estrategia de protección social descrita no contribuía a su creación. Por otro lado, el organismo reconoció que para disminuir la pobreza en el país se requería generar empleo de calidad y acceso a la seguridad social.

Por último, es importante analizar el comportamiento de la pobreza en el país. El período inicia con altos niveles de pobreza, que como se mencionó anteriormente, ascendían a 53.7% de la población en el año 2000, de acuerdo con la medida oficial (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). En el transcurso del mismo se produjo un cambio en la medición oficial de la pobreza que hace que las cifras oficiales no sean comparables. Con la Medida Multidimensional de Pobreza que es la nueva medición oficial se han producido estadísticas para dos períodos 2008, 2010 y 2012. En 2008 la cifra oficial de pobres fue de 44.5% de la población. Para el 2010 la pobreza había subido a 46.2% y en el 2012 la pobreza fue calculada en 45.5%. Si bien estas medidas deben de ser tomadas con cuidado porque reflejan una visión minimalista de la pobreza tal y como se mencionó arriba, ello implica que el período analizado finalizó con más de 53 millones de personas cifra superior a la del inicio del período.

Si bien la mayoría de los programas sociales contribuyeron a mejorar la situación de carencias en las coberturas básicas de salud, educación, servicios de la vivienda, la pobreza por ingresos creció. Ello se debió a una reducción del ingreso real de los hogares como consecuencia de una caída sostenida en el poder adquisitivo de los salarios, la crisis económica y del aumento del precio de los alimentos. Pero estos programas han tenido muy poca influencia en el fomento del empleo formal y la productividad económica, que son las únicas vías sostenibles para la disminución de la pobreza en el país. Ello porque no han formado parte de estrategias más generales de promoción del empleo y el crecimiento económico (CONEVAL, 2011).

Como se mencionó en la introducción, el sexenio que inició en el 2012 llegó con un discurso que hacía un reconocimiento a los problemas del país y a la necesidad de llevar adelante reformas. Particularmente se plantea como un objetivo explícito disminuir la pobreza y los niveles de desigualdad social a través de construir una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos (Presidencia de la República, 2012). Ese discurso rompe claramente con la lógica neoliberal que había dominado la política social hasta ese momento. Sin embargo, vale la pena explorar hasta qué punto las acciones implementadas corresponden al discurso. Para ello a continuación se analiza la lógica de funcionamiento de los programas sociales.

La primera gran acción de política social lanzada casi inmediatamente de que tomó posesión el nuevo sexenio fue la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. Este es un megaprograma social que intenta englobar la acción de muchos de los programas previamente existentes, incluyendo el programa *Oportunidades*, para constituirse como bandera del sexenio. Su objetivo explícito es garantizar la alimentación de las personas que viven en pobreza extrema. A ese objetivo se suman también otros tantos: eliminar la desnutrición infantil aguda; aumentar la producción y el ingreso de los campesinos; minimizar las pérdidas pos-cosecha; y promover la participación comunitaria. De acuerdo con el programa se intenta lograr una estrategia integral para el combate a la pobreza extrema (<http://sinhambre.gob.mx/>). Hasta el momento el programa ha operado a través de incorporar más familias beneficiarias al programa *Oportunidades* y de otorgar a otras la *Tarjeta de Apoyo Alimentario Sin Hambre*. En este último caso se da apoyo a aquellos hogares que se encuentran en la misma situación de los atendidos por el programa *Oportunidades* pero que no pueden ser incorporados al mismo porque en sus localidades no existen servicios de salud y educación.

Igualmente otra de sus intenciones es lograr un fortalecimiento al ingreso a través de fomentar políticas de empleo y fortalecer los programas de transferencias. Particularmente bajo este rubro se planea capacitación, fomento a la economía solidaria, microcrédito productivo y apoyos productivos a grupos vulnerables como indígenas y mujeres. Igualmente se prevé apoyar la economía campesina para mejorar el acceso a los alimentos. Esto se hace a través de los programas que SAGARPA tiene operando. En particular se trata de unos 8 programas entre los que se encuentra *Procampo*, que van a incidir en los municipios donde opera la *Cruzada Nacional*. Igualmente se pretende fortalecer las redes de abasto popular para mejorar el acceso a los alimentos, así como generar cocinas populares, cupones de alimentos y entrega de despensas (<http://sinhambre.gob.mx/>).

La promoción de la participación comunitaria se realiza a través de involucrar a la sociedad civil, instancias académicas y a los propios beneficiarios. Ello parece más una estrategia discursiva. En la práctica puede contribuir a la dispersión de las acciones y a una falta de operatividad real del programa, dado que se involucran muchos actores con

³ Este artículo revisa el primer año del sexenio

distintas prioridades y niveles de compromiso. Por otra parte, el enfoque integral que pretende el programa se justifica en el hecho de que no solo se debe de tener acceso a la disponibilidad alimentaria, sino que la misma se encuentra relacionada con otros aspectos tales como la producción y el acceso a los alimentos, el ingreso del hogar, el acceso a los servicios de salud y las condiciones de vivienda. El planteamiento del programa es acertado, sin embargo, en la práctica se fomenta a través de usar los mismos programas ya existentes. Por ejemplo, se menciona en su objetivo 1 “cero hambre en la población con pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación” que se requiere dotar de servicios básicos a la vivienda, entre otras cosas. Este objetivo va a cumplirse a través de los programas *Empleo Temporal*, *3x1 Migrantes* y *Habitat*, entre otros (<http://sinhambre.gob.mx/>). Los anteriores son programas ya existentes que han tenido muy baja cobertura e impacto. Esto se repite para todos los objetivos que se propone la *Cruzada Nacional*. De hecho, se incluyen 47 programas federales que operan desde el pasado.

La estrategia opera a través de un decreto presidencial que conformó una Comisión Ejecutiva para la Cruzada Nacional contra el Hambre presidida por la Secretaría de Desarrollo Social y que involucra a otras secretarías e instituciones federales relacionadas con la materia. Igualmente se pretende, bajo este decreto, incluir a los tres niveles de gobierno en su operación. Sin embargo toda su fuerza legal radica en el mandato presidencial, pero no en un mecanismo de institucionalización del acceso para todos aquellos que se encuentren en la situación para la que se creó el programa, lo que puede comprobarse claramente si se analiza su cobertura.

El programa pretende alcanzar a 7.4 millones de personas (<http://sinhambre.gob.mx/>) que viven en pobreza extrema e inseguridad alimentaria (según las mediciones de CONEVAL), tanto en zonas urbanas como rurales. Pero las personas sólo podrán tener acceso si residen en uno de los 400 municipios del país donde la cruzada va a operar. El perfil de los municipios seleccionados es tanto urbano como rural, por lo que no hay un sesgo formal en términos de cobertura hacia áreas rurales, como en programas anteriores. El criterio de selección consistió en considerar aquellos municipios que concentran el mayor número de pobres, sin embargo no necesariamente son los municipios con mayor intensidad de la pobreza en el país. Por lo que otra vez, el programa podría estar dejando fuera a los más pobres, tal y como se le criticó en su momento al programa *Oportunidades*. Ello porque, una vez más, no se constituye como una estrategia universal para todas las personas que se hallen en situación de carencia alimentaria, sino que se requiere residir en las localidades seleccionadas para beneficiarse del programa. De hecho, si se compara la cobertura de la *Cruzada Nacional* con la población en pobreza extrema en el 2012, o con la población que presenta rezago alimentario, encontramos que esta resulta mucho menor. La población en pobreza extrema de acuerdo con CONEVAL son 9.8 millones de personas. La población con carencia por acceso a la alimentación son 27.4 millones de personas (www.coneval.gob.mx).

Como puede apreciarse, la *Cruzada Nacional* es un programa complejo que pretende integrar acciones de los tres niveles de gobierno y la sociedad civil, así como de muchos de los programas sociales existentes, para concentrarse en las localidades que han sido

seleccionadas, de modo que se complementen esfuerzos para mejorar la situación de vida de esas personas. La vinculación con otros esfuerzos parece loable, y una mejor estrategia que tener únicamente el programa *Oportunidades*, particularmente si se vincula al fortalecimiento de los ingresos de los hogares y a un desarrollo de la economía campesina. No obstante, resulta un programa cuya operación puede resultar compleja y dudosa dado que en la práctica el cumplimiento de los objetivos planteados se pretende realizar a través de los programas ya existentes, como se mencionó anteriormente. Ello implica que no se está simplificando y organizando la operación de la política social en México, crítica que ya se había hecho a la cantidad excesiva de programas con pocos resultados (CONEVAL, 2008), o adecuándola a la realidad encontrada; sino que simplemente ahora todos se toman formalmente como parte de la *Cruzada*. Esto complica totalmente la operación de la misma, y hace correr el riesgo de dejar la estrategia integral sólo en el discurso, pero con poca operatividad real. Igualmente es importante señalar que si bien el programa no tiene un sesgo en su cobertura en términos de localidades rurales o urbanas, porque las intenta cubrir por igual; si lo tiene en la práctica por la manera en que va a operar. Es decir, el discurso de integralidad del programa que tiene como un objetivo fundamental fortalecer el ingreso de los hogares a través de políticas de empleo y de programas de transferencias, opera en la práctica con programas que han sido implementados tradicionalmente en áreas rurales, tales como el *Programa de Empleo Temporal*, o se refiere a nuevas iniciativas como el fortalecimiento de la economía campesina. Sin embargo, no se ve claramente una innovación respecto a cómo se podrá incorporar a la población pobre urbana a la actividad económica con un carácter más permanente. Es decir, no hay programas de empleo urbano por lo que la *Cruzada Nacional* sigue funcionando como un paliativo pero no como una solución de largo plazo a la pobreza extrema.

Aunado a este mega-programa existen 8 programas más operados por SEDESOL que constituyen el grueso de la política social del sexenio (2012-2018) hasta el momento. En primer lugar se encuentra el *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas* (PAJA). Su objetivo es reducir la vulnerabilidad de los jornaleros agrícolas a través de apoyos para la protección social en materia de alimentación, educación, derechos humanos y servicios básicos (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Atencion_a_Jornaleros_Agricolas). Opera con cobertura nacional en aquellos lugares con alta presencia de jornaleros agrícolas, que han sido denominados Regiones de Atención Jornalera. Se brindan tres tipos de apoyos a los jornaleros. Apoyos alimentarios hasta por 480 pesos mensuales para niños y niñas menores de 14 años miembros de familias de jornaleros. Igualmente se brinda un estímulo económico adicional para que los menores permanezcan en la escuela. Este apoyo se extiende hasta la edad de 18 años, y varía desde 128 hasta 565 pesos mensuales de acuerdo con el nivel de escolaridad y el género, siendo mayor el apoyo para las niñas. Por último, existe un apoyo económico de 800 pesos al arribo a una zona de trabajo. Se podrá ser acreedor de este apoyo hasta 3 veces al año. Este programa, al igual que el programa *Oportunidades* prefiere que el apoyo económico sea cobrado por mujeres. Paralelamente se brinda como parte del programa apoyos de alojamiento tem-

poral, alimentación y orientación e información en temas de derechos humanos, hábitos saludables, entre otros. El programa establece como cobertura a toda la población jornalera agrícola, sin embargo menciona en las Reglas de Operación que se le dará atención preferente a aquella que forme parte de los aproximadamente 7 millones que atenderá la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. El programa resulta un apoyo para esta población con alta vulnerabilidad social, pero no incide en cambiar radicalmente su situación al no brindarle seguridad laboral y condiciones de acceso a la seguridad social.

El programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) es un programa para construir infraestructura básica y servicios básicos en la vivienda en aquellos municipios de alta y muy alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritaria (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_para_el_Desarrollo_de_Zonas_Prioritarias_PDZP). De este modo queda como un programa altamente focalizado a zonas de gran marginación.

El *Programa de Empleo Temporal* (PET) fue uno de los primeros programas de transferencias condicionadas que existieron en el país y que sigue funcionando hasta la fecha. Opera sobre la base de brindar apoyos temporales a la población mayor de 16 años en municipios de muy alta, alta y media marginación o aquellos clasificados como con alta pérdida de empleo. El programa otorga apoyos económicos directos a los beneficiarios sobre la base de que estos presenten un proyecto social de impacto comunitario en rubros tales como salud, mejoramiento de infraestructura, o ambientales, de educación ciudadana o alimentación. Los apoyos que se otorgan equivalen al 99% de un salario mínimo hasta por un máximo de 2 jornales diarios y 132 jornales por año. Igualmente se otorgan recursos para la ejecución de los proyectos (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Empleo_Temporal_PET). La obtención de la transferencia se condiciona a contar con un proyecto, lo que implica que la población más pobre puede verse limitada para acceder al programa por no poder cumplir con esta condición. Igualmente los apoyos son sumamente limitados en tanto asumen que el desempleo es temporal, cuanto realmente en los municipios de estas características es una cuestión crónica. Lo único que se brinda es el salario pero ningún tipo de prestaciones o derechos, por lo que no es un programa que resuelva la inserción laboral de la población beneficiada en el largo plazo.

El programa de *Estancias Infantiles* para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) funciona sobre la base de otorgar un apoyo económico a aquellas madres con hijos menores a cuatro años o hasta seis años de edad, en caso de tratarse de niños discapacitados, con la condición de que la madre trabaje, busque empleo o estudie y que sus ingresos se encuentren por debajo de la línea de bienestar y no tengan acceso a la seguridad social. También cubre a padres solos cuando estos trabajan y son los principales cuidadores. El apoyo cubre el monto de los servicios de cuidado por hasta 850 pesos para la mayoría de los niños y llega hasta 1700 pesos mensuales en caso de que el niño presente alguna discapacidad. Se espera que dicha cantidad sea complementada por parte de los padres con una cuota de corresponsabilidad. Igualmente el programa brinda apoyos para aquellas personas u organizaciones que tengan o estén interesadas en establecer servicios

de cuidado infantil. En ese caso el apoyo es de 50 mil pesos e implica que la persona reciba capacitación y se certifique en el cuidado infantil (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_estancias_infantiles). El programa resulta un apoyo importante para las madres con hijos menores que no cuentan con el apoyo de la seguridad social pero solamente funciona para aquellas que se encuentran debajo de la línea de pobreza. El programa de estancias infantiles que operaba anteriormente cubría hasta la población cuyo ingreso del hogar alcanzaba los seis salarios mínimos, por lo que en este caso se aprecia una reducción de la cobertura. El mismo no se constituye en un derecho para las mujeres porque ellas deben de probar que se cumplen con una serie de requisitos para poder acceder al programa y no existe hasta el momento garantía alguna de que el mismo continúe operando, debido a que no se ha realizado al respecto ninguna modificación legal.

Otro programa es el *3x1 Para Migrantes*. Consiste en apoyar con recursos económicos aquellas iniciativas de las comunidades de migrantes que estén interesadas en invertir en su localidad de origen. Por cada peso que aporte el migrante, los gobiernos federal, estatal y municipal aportarán 3 pesos. La inversión puede ser destinada a obras de infraestructura, desarrollo social comunitario y a proyectos productivos que contribuyan a la generación de ingreso y empleo para la comunidad beneficiaria (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes). Este programa contribuye al desarrollo de las comunidades, pero lo hace de manera selectiva dado que depende de la iniciativa de los migrantes de dicha comunidad para poder operar.

El *Programa Opciones Productivas* (POP) tiene el objetivo de apoyar el desarrollo de proyectos productivos que sean sustentables en términos económicos y ambientales para mejorar los ingresos de la población objetivo, que es aquella cuyos ingresos se encuentren por debajo de la línea de bienestar y habiten en las zonas de cobertura del programa. El programa operará en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales, municipios indígenas, localidades de alta y muy alta marginación ubicadas en municipios con población menor a 15 mil habitantes, y los municipios incluidos en la *Cruzada Nacional contra el Hambre*; teniendo prioridad estos últimos (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones_Productivas). El programa está concebido mayormente para la población rural. Para ser beneficiario del programa se requiere que las personas cuenten con un proyecto. El mismo deberá pre-registrarse por internet por lo que se requiere acceso al mismo y conocimientos mínimos para poder cumplir con este requisito. Probar que se cuenta con un mercado potencial y que el proyecto ha sido incubado previamente en una incubadora de proyectos, entre otros numerosos requisitos. Igualmente se requiere contar con un porcentaje del monto solicitado a SEDESOL que tendrá que ser aportado por los beneficiarios. El porcentaje que se requiere varía de acuerdo con el género de los beneficiarios. Para las personas en pobreza extrema puede resultar muy difícil poder cumplir con todos los requisitos para poder acceder al apoyo del programa.

El *Seguro de Vida para Jefas de Familia* es un programa que brinda una pensión a los hijos hasta los 24 años de edad, en caso del fallecimiento de la jefa de hogar. Para ello la jefa de hogar debe de registrarse en el programa si cumple con alguno de los siguientes

requisitos: tener ingresos inferiores a la línea de bienestar, o rezago educativo, o carencia en el acceso a la seguridad social, o la salud, carencia de espacios básicos, o servicios básicos de la vivienda, o carencia por acceso a la alimentación. Es decir, se refiere a la población vulnerable definida en términos de CONEVAL que agrupa a aquella población pobre y a aquella que no es considerada pobre oficialmente, pero se considera cercana a la pobreza. Los hijos en caso del fallecimiento de la madre tendrán acceso a una pensión que va desde los 300 pesos para niños menores de 5 años hasta 1000 pesos para aquellos que se encuentren estudiando en la educación superior (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Seguro_de_Vida_para_Jefas_de_Familia). Aunque el programa se presenta como una ampliación del sistema de Seguridad Social, en realidad no lo es, ya que no se trata de un derecho social generalizado a todos los hijos que queden huérfanos. Para tener acceso a la pensión se requiere que la madre se hubiera pre-registrado en el programa y que se cumpla con las condiciones anteriormente descritas. Aunque la población beneficiaria es toda la población residente en el territorio nacional que cumpla con esas características las reglas de operación del programa aclaran que tendrán prioridad la población objetivo de la *Cruzada Nacional contra el Hambre*.

El programa *Pensión para adultos mayores* opera sobre la base de proporcionar una pensión para los adultos mayores de 65 años en todo el país. Para ser elegible deberán acreditar que no cuentan con una pensión mayor a 1,092 pesos mensuales proveniente de la seguridad social. Los beneficiarios del programa se harán acreedores de una pensión correspondiente a 580 pesos mensuales y un pago único en caso de fallecimiento para que los familiares puedan correr con esos gastos. Igualmente el programa provee de un apoyo por única vez destinado a lo que el programa llama inclusión financiera, que implica la apertura de una cuenta bancaria para que los adultos mayores puedan recibir su pensión por esa vía y apoya en el acceso a servicios de protección social tales como el *Seguro Popular*. (http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Pension_para_adultos_mayores). La cantidad ministrada como pensión resulta extremadamente baja y corresponde aproximadamente a la mitad de la línea de bienestar, que es la cantidad mínima de dinero que se requiere, de acuerdo con criterios oficiales, para vivir en México. No hay justificación alguna de por qué esa es la cantidad que se va a entregar a esta población.

Un cambio muy importante fue la aprobación por el Congreso, ocurridos a finales del 2013, a petición de una iniciativa presidencial, del dictamen que modifica los artículos 4, 73 y 123 de la Constitución en materia de seguridad social para elevar a rango constitucional la pensión universal para adultos mayores y el seguro de desempleo. De este modo se establece el derecho para los adultos mayores de recibir una pensión para apoyar sus gastos de manutención durante la vejez. Igualmente se modificó la Ley del Seguro Social para que comprenda seguros de cesantía en edad avanzada y de desempleo. De este modo el programa social anteriormente descrito de pensión para los adultos mayores de 65, que comenzó a operar porque recibía recursos del presupuesto año con año, pero que no estaba asociado a un derecho, se modifica para formar parte de la seguridad social como un derecho de toda la población. En particular, esta pensión se concibe para aquellos adultos mayores que no reciban pensión de la seguridad social

contributiva. En el discurso para presentar la iniciativa ante el congreso se defiende que la focalización y pruebas de ingreso rígidas tienen consecuencias negativas y que los esquemas de protección social de carácter universal tienen claras ventajas sobre los programas focalizados.

CONCLUSIONES

La pregunta que se intenta responder en el artículo es si la estrategia de política social planteada en el actual sexenio constituye un cambio radical respecto a la estrategia de política del período anterior (2000-2012) y constituye por tanto un modelo diferente al neo-liberal. Como se discutió al principio, bajo la perspectiva neoliberal se restringieron los derechos a las políticas de seguridad social y se buscó concentrar las acciones solamente en programas focalizados a los más pobres. En cambio, las estrategias pos-neoliberales aplicadas en varios países latinoamericanos, sin constituirse del todo en un nuevo modelo, muestran diferencias importantes respecto a la ortodoxia del modelo anterior. Se basan en darle centralidad al tema social y no verlo como algo secundario en relación con el comportamiento del sistema económico. De este modo, la política social no se limita a un rol compensador sino que intenta la realización de una ciudadanía efectiva a través de tener su basamento en la construcción de derechos sociales. Para lograr este objetivo, las políticas sociales tienden a buscar un enfoque universal, pero eso no excluye la aplicación de políticas focalizadas.

En el período 2000-2012 se dieron importantes cambios en materia de política social particularmente se incrementaron el número de programas y la cobertura de los mismos, pero predominó un enfoque focalizador y asistencial, por lo que no hubo avances importantes en materia de ampliación de derechos sociales. Tan es así que en la Ley General de Desarrollo Social, la obtención de los derechos sociales se ve condicionada a que exista un programa cuya normatividad contemple la situación particular de la persona, consolidándose de este modo la asistencia social para los pobres, en lugar de derechos. De este modo, entre el 2000 y el 2012 se generó un sistema de protección social paralelo a la seguridad social que no se constituye en un derecho y con beneficios inferiores a los brindados por la seguridad social. Se concretó, entonces, una provisión dual: la seguridad social y la protección social; que se diferencian tanto en el tipo de prestaciones incluidas como en la calidad de los servicios. A pesar de la ampliación de la política social, no se resolvió la exclusión de la mayor parte de los mexicanos de sus derechos sociales. Por tanto fue un período en el que se reprodujo la estrategia neoliberal.

La estrategia de protección social implementada fue más efectiva en mejorar la situación de carencias en la cobertura en salud, educación, vivienda y servicios básicos, pero en el período 2000-2012 se dio un incremento importante de la pobreza por ingresos, debido a la falta de estrategias de promoción de empleo y crecimiento económico. Siendo este último el punto fundamental que explica la pobreza en el país.

Sin embargo, como consecuencia de lo anterior se apreció un nuevo discurso en el CONEVAL, organismo encargado de evaluar la política social. Discurso que contrastó

marcadamente con el discurso de la Secretaría de Desarrollo Social, organismo gubernamental encargado de diseñar e implementar la política social. El discurso de CONEVAL estuvo orientado hacia la necesidad de construir la política social sobre la base de los derechos de ciudadanía. Igualmente el organismo reconoció que para disminuir la pobreza se requería generar empleos de calidad y acceso a la seguridad social. Ambos componentes están mucho más orientados a una estrategia pos-neoliberal. Es precisamente este cambio de discurso lo que hace preguntar si se han observado cambios en el enfoque y planteamiento inicial de política social del sexenio que comenzó a partir del 2012.

La primera parte de la respuesta es que se observan cambios claros en el discurso oficial desde el poder ejecutivo. El discurso del sexenio priísta (2012-2018) planteó la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales para lograr la inclusión de todos los mexicanos. Para ello, las medidas concretas que se plantean son crear una seguridad social universal que incorpore acceso universal a los servicios de salud, pensión para los adultos mayores de 65 años, seguro de desempleo y seguro de vida para jefas de familia. Igualmente contempla un sistema nacional de programas de combate a la pobreza.

Si bien todavía puede resultar temprano para analizar la política social de este sexenio, ya que este documento por cuestiones temporales sólo puede analizar su primer año, se considera que ya es posible apreciar el enfoque que la misma ha ido tomando. Al analizar en la práctica las estrategias implementadas se encuentra una mezcla entre políticas sociales tradicionales y estrategias más cercanas al pos-neoliberalismo.

Por un lado, se aprecia que el discurso político general muestra una mayor centralidad del tema social que en sexenios pasados, siendo la disminución de la desigualdad social y la pobreza cuestiones centrales. Ya no se ve como el objetivo central el tema del funcionamiento y estabilidad de la economía, que en otros sexenios fue la máxima que guiaba la acción gubernamental. Por tanto, el sistema económico ya no se establece como una prioridad en sí mismo, sino queda supeditado al tema social.

Respecto a la medición de la pobreza se encuentra que no se establece una discusión o revisión respecto a la validez de la medición oficial y de qué tanto refleja la realidad de la pobreza en el país. Por tanto, no hay cambios sobre lo que oficialmente va a ser considerado pobreza en el caso de México. Igualmente se encuentra que las transferencias monetarias establecidas en los diversos programas no guardan relación con lo estipulado en la línea de bienestar. Es decir se usa el criterio de pobreza solamente para seleccionar la población beneficiaria pero luego la transferencia no tiene el objetivo de situar a la población beneficiaria por encima de la línea de bienestar.

Como parte del planteamiento general del sexenio priísta en términos de política social se encuentra la creación de un sistema nacional de programas de combate a la pobreza. El mismo se ha comenzado a implementar ya bajo la estrategia de la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. Esta estrategia si bien tiene como objetivo disminuir el rezago alimentario en la población se presenta vinculada con el resto de los programas sociales para incidir de manera integral en mejorar las condiciones de la población beneficiaria. Si bien el planteamiento es innovador para el caso de México, dado que antes nunca se habían vinculado los distintos programas sociales, y es posible esperar que debido a lo

anterior los resultados sean mejores; el mismo guarda muchas de las características del planteamiento de política social del pasado. En primer lugar, se trata de un programa altamente focalizado, lo cual es positivo dado que pretende incidir en la población más pobre, aunque no necesariamente la focalización escogida lo logra del todo, como se discutió anteriormente. De hecho, se aprecia que, una vez más, los programas contra la pobreza no apoyan a toda la población en pobreza en el país, ni siquiera a toda la población en pobreza extrema, por lo que no son programas “universales” para los pobres. Ni siquiera cumplen a cabalidad su objetivo, como en el caso de la *Cruzada Nacional* porque la población por carencia con acceso a la alimentación asciende a 27 millones, de acuerdo con las cifras de CONEVAL, cuando el programa sólo cubre 7 millones. Por otro lado, se encuentra que no se ha producido una simplificación en la complejidad de la política social, para verificar duplicidades o programas de baja eficacia, sino que simplemente la gran mayoría de los programas existentes se suman automáticamente a la *Cruzada Nacional*.

Igualmente se encuentra que la gran mayoría de los programas incluidos dentro de la *Cruzada Nacional* tienen un marcado sesgo rural, a pesar de que supuestamente la estrategia atiende por igual municipios rurales y urbanos. Hay muy pocos programas que fortalezcan el ingreso de los hogares urbanos y no hay programas específicos para lograr la incorporación de la población urbana al mercado laboral. Por tanto, no se encuentra un cambio radical respecto al fortalecimiento de estrategias de ingreso, que es uno de los principales problemas de la pobreza en el país señalados por el CONEVAL.

Respecto al logro de la seguridad social universal se han dado pasos importantes tales como el establecimiento de la pensión universal para adultos mayores, con lo cual todos los adultos mayores de 65 años en el país podrían contar con un ingreso económico, sin embargo, habría que valorar si el monto distribuido para este fin resulta adecuado para realmente sacar de la pobreza a este grupo social. Igualmente se dio un paso importante en la creación del seguro de desempleo para la población ocupada en el sector formal de la economía. Beneficio que hasta ese momento no existía en el país. Pero se trata solamente de una cobertura para el sector formal, dejando fuera a toda la población económicamente activa que vive del sector informal. En términos del seguro de vida para madres jefas de familia, si bien es un gran avance porque es algo que no existía previamente, se beneficiarán solamente a aquellos hogares en pobreza y vulnerabilidad, por lo que se está muy lejos de lograr la universalidad. Además de que no se encuentra contemplado en ley como derecho, por lo que por lo pronto actúa simplemente como un programa social que puede desaparecer en cualquier momento.

Si bien se han dado pasos importantes hacia el establecimiento de derechos sociales, se está muy lejos de alcanzar la universalidad de los mismos. Hasta el momento lo que más ha cambiado es el discurso gubernamental pero en la práctica se sigue manteniendo un sistema de provisión dual. Por un lado están los programas de protección social que en general funcionan como un paliativo, pero no con soluciones a largo plazo para superar la pobreza y algunos cambios, todavía pequeños, en torno a la ampliación de derechos sociales.

No obstante, hay que resaltar que se han estado realizando reformas en otros sectores, mismas que todavía se encuentran en proceso de implementación. Éstas podrían potencialmente incidir en cambiar algunas condiciones generales de la economía, o de otros sectores sociales tales como la educación, y tener un efecto en la redistribución de recursos sociales. Pero sus resultados están todavía por ser medidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aziz Nassif, Alberto. 2010. “El universalismo básico: ¿una consigna normativa o una aspiración que busca un nuevo modelo?” en Valencia, Enrique (coord.) *Perspectivas del Universalismo Básico en México*, México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 25-36.
- Banco Mundial. 1991. *Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, BM.
- Boltvinik, Julio. 2002. “Violación oficial de los derechos humanos” en “Economía Moral”, *La Jornada*, México, 4 de octubre.
- Brachet-Márquez, Viviane. 2011. “Reformas de la salud en México 2000-2010: un balance y tres escenarios futuros”, en Mónica Uribe (coord.), *Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o Posneoliberalismo?*, México, Porrúa, pp.115-138.
- Canzani, Agustín. 2009. “Las políticas sociales, seña de identidad progresista”, en Quiroga, Yesco, Canzani, Agustín & Ensignia, Jaime (ed.), *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung, pp.7-14.
- CEPAL-INEGI. 1993. Magnitud y evolución de la pobreza en México (1984-1992). Informe metodológico, INEGI, Aguascalientes.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). 2002. Medición de la Pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar, México, SEDESOL.
- CONEVAL. 2011. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México: 2011*, México, CONEVAL.
- _____. 2010. *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, México, CONEVAL.
- _____. 2009. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, México, CONEVAL.
- _____. 2008. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México: 2008*, México, CONEVAL.
- Diario Oficial de la Federación. 2004. *Ley General de Desarrollo Social*, México, Presidencia de la República.

- Durán Arenas, Luis. 2011. “Modelo institucional de atención a la salud” en Rolando Cordera y Ciro Murayana (eds.), *Reporte México sobre los determinantes sociales de la salud*, México, UNAM.
- Fernández, Norma. 2008. “Introducción”, en Emir Sader (2008), *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Filgueira, Fernando, Molina, Carlos G., Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico. 2006. “Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) (2006). *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jardón, Eduardo. 2013. “En la economía informal 29,5 millones de personas en mayo” en *El Financiero*, 25 de junio.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press.
- _____. 1992. “La pobreza en México”, en Félix Vélez (ed.), *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, ITAM-FCE, México.
- Lusting, Nora. 2010. “El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad”, en Lusting, Nora (Ed.), *Los grandes problemas de México*, tomo IX, *Crecimiento Económico y Equidad*, México, El Colegio de México, pp. 291-322.
- Martínez, Verónica. 2007. “Alargan Procampo con su desigualdad”, en *Reforma*, México, 4 de abril.
- Martner, Gonzalo. 2009. “Políticas sociales post-neoliberales: La experiencia de Chile”, en Quiroga, Yesco, Canzani, Agustín & Ensignia, Jaime (ed.), *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung, pp.85-148.
- Nigenda, Gustavo 2005. *El Seguro Popular de salud en México. Desarrollo y retos para el futuro*, Nota técnica de salud No. 2/2005, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Portes, A., and Hoffman, K. 2003. “Latin American Class Structures: their composition and change during the Neoliberal Era”, *Latin American Research Review*, Vol. 38, num.1, 41-82.
- Presidencia de la República. 2012. *Pacto por México*, en <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>>
- Repetto, Fabián y Chudnovsky, Mariana. 2009. “Las políticas sociales en la Argentina reciente: Avances y desafíos desde una perspectiva progresista”, en Quiroga, Yesco, Canzani, Agustín & Ensignia, Jaime (ed.), *Consenso Progresista: las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 15-46.

- Rodríguez, Katya. 2011. “Pobreza y política social en México 2000-2010: ¿una década de cambio?”, en Mónica Uribe (coord.), *Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o Posneoliberalismo?*, México, Porrúa, pp. 139-178.
- _____. 2009. “La política contra la pobreza en México: ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, No.1.
- Sader, Emir. 2008. *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Sojo, Ana. 2003 “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, CEPAL-Naciones Unidas.
- Seguro Popular (2010), Nota de prensa,< <http://www.seguro-popular.gob.mx>>
- Uribe, Mónica. 2011. “Introducción”, en Mónica Uribe (coord.), *Los vaivenes de las políticas sociales en América Latina Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neo o Posneoliberalismo?*, México, Porrúa.
- Valencia, Enrique y David Foust. 2010. “¿Es pertinente pensar hoy en el universalismo en México?” en Valencia, Enrique (coord.) *Perspectivas del Universalismo Básico en México*, México, Fundación Konrad Adenauer, pp. 7-24.

KATYA RODRÍGUEZ GÓMEZ

Profesora e investigadora en la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Doctora en Sociología por la Universidad de Essex en el Reino Unido (2008). Maestra en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México, Licenciada en Sociología. Correo electrónico: katyarogz@ugto.mx