



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

Principales efectos de la focalización como parte modelo de política social neoliberal

Anahely Medrano Buenrostro

México DF, julio de 2010

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF, es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

Principales efectos de la focalización como parte modelo de política social neoliberal

1. Introducción

En las últimas tres décadas, el paradigma neoliberal ha prevalecido tanto en el ámbito económico como de política social, especialmente en el caso de México. En consecuencia, el predominio de este paradigma se ha materializado en políticas públicas en ambos ámbitos. Esto, a su vez, ha impactado el modelo de bienestar de los países en los que dichas políticas se han puesto en práctica. En México, el predominio del paradigma neoliberal se ve especialmente reflejado las políticas para disminuir la pobreza.

Bajo el paradigma neoliberal, una de las características definitorias de programas para atender pobreza es la aplicación del principio de focalización para determinar los beneficiarios de los mismos. En particular, los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas¹ (TMC, en adelante) se han convertido en el emblema anti-pobreza del paradigma neoliberal, especialmente en países en desarrollo como México. En efecto, en 1997, con el programa Oportunidades (antes denominado Progresa), este país se convirtió en uno de los pioneros en implementar este tipo de iniciativas.

El presente estudio tiene como objetivo identificar y analizar los principales efectos derivados de aplicar el principio de focalización como parte de una estrategia de política social neoliberal, especialmente de las políticas para disminuir la pobreza. Para ello, este documento se divide en tres apartados principales. En el primer apartado, se define la focalización, así como sus principales supuestos teóricos. La segunda parte comprende un breve análisis de las características de políticas públicas emblemáticas de la aplicación del principio de focalización: los programas

¹ Conditioned cash transfers programmes, CCT, en inglés.

de transferencias de dinero condicionadas, TDC (conditioned cash transfers programmes, en inglés). En el tercer apartado, se discuten los principales efectos de la aplicación del principio de focalización como parte de una estrategia de política social de corte neoliberal.

2. Focalización: definición y fundamentos teóricos

Una de las decisiones clave en el diseño de políticas sociales se refiere al criterio para distribuir (o acceder a) beneficios sociales. Esta decisión se divide, en general, en dos opciones: universalismo y selectividad. *Grosso modo*, el principio de universalidad se refiere a la cobertura o acceso de beneficios sociales a toda la población de un país, generalmente bajo el principio de ciudadanía. Así, las políticas públicas universales son “aquellas que se diseñan en beneficio de todos los habitantes, sin importar sus características personales, económicas y sociales” (Raczinski, 1995: 17). El universalismo es comúnmente visto como la característica principal de los regímenes de bienestar (o estados de bienestar) categorizados como social-demócratas, según la famosa clasificación de Esping Andersen (1990).²

La selectividad, al contrario del criterio universalista, implica seleccionar grupos de población con base en criterios establecidos *ex profeso* para distribuir beneficios o derechos sociales. Así, este principio alude a la idea de que las personas deben cumplir con ciertos requisitos (previamente establecidos por autoridades gubernamentales) para acceder a beneficios sociales. En otras palabras, las políticas públicas selectivas son “las que se formulan pensando en un grupo destinatario específico -segmento poblacional, actividad, organización o localidad geográfica-” (Raczinski, 1995: 18).

² Esping Andersen (1990) identificó tres diferentes regímenes estatales de bienestar (o *welfare states regimes*): 1) social-democrático (usualmente vinculado a países escandinavos); 2) corporativista-conservador (típico de países continentales europeos, en el cual la seguridad social está principalmente ligado al tipo de empleo, así como a las contribuciones que hacen las personas; y 3) liberal (asociado a países anglosajones), en el cual las transferencias de ciertos beneficios sociales están sujetos a que los beneficiarios comprueben que necesitan tales beneficios, según criterios previamente establecidos.

De acuerdo con Raczinski (1995), en general, hay dos criterios generales para definir dichos grupos destinatarios. El primero se refiere a un criterio “categorial”, por el cual “el grupo destinatario se delimita según alguna vulnerabilidad específica asociada a una situación sociodemográfica, de ciclo vital o de inserción productiva -por ejemplo, los segmentos materno-infantil, jóvenes, mujeres, ancianos, pequeña empresa, productores agrícolas” (Raczinski, 1995: 18).

El segundo criterio se refiere a la situación de pobreza en la que encuentran las personas, de tal forma que el grupo destinatario se identifica de acuerdo con “una variable que refleja riesgo social, como el nivel de ingreso del hogar, bajo nivel de aprendizaje escolar o precariedad de la situación habitacional” (Ibídem). A las políticas públicas que se diseñan con base en este segundo criterio se denominan focalizadas. Aunque, como se mencionó antes, en estricto sentido, la selectividad puede aludir a prácticamente cualquier criterio (por ejemplo, edad), se le ha vinculado principalmente con los beneficios para cuyo acceso se debe comprobar necesidad, vía una prueba de medios (*means-tested benefits*). En particular, programas focalizados son, precisamente, las que se han impulsado en el modelo neoliberal actual.

Así, la preferencia por el criterio de selectividad sobre la universalidad está asociada a los regímenes liberales (Esping-Andersen, 1990) o modelos de bienestar residual (Huber and Stephens, 2001). De acuerdo con la clasificación estados de bienestar (*welfare states*) que realizó Richard Morris Titmuss (1974), en el modelo residual (*residual welfare model*), el mercado y la familia son los principales medios a través de los cuales los individuos deben satisfacer sus necesidades. Adicionalmente, en este modelo, los individuos pueden acceder a las instituciones estatales de ayuda en casos extremos o como último recurso, es decir, cuando sean incapaces de participar en el mercado o carezcan de apoyo familiar. Además, la ayuda que se reciba del estado debe ser con carácter temporal. Este modelo es similar al régimen liberal que plantea Esping-Andersen (1990).

En general, en ambos modelos (liberal y residual) comparte una visión limitada del ámbito de acción de la política social, en particular en lo que respecta a la responsabilidad del Estado en la provisión de bienes y servicios sociales. En estos modelos se parte de “la hipótesis de que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado solo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de implementar la autoayuda” (Barba, 2005: 24). Por ello, la selectividad como principio para proveer beneficios sociales también está asociado a los los regímenes de bienestar de corte neoliberal, especialmente las políticas focalizadas.

En el mundo occidental, las políticas sociales de corte universalista prevalecieron en la décadas de 1960 y 1970 (Mkandawire, 2005). Esta tendencia cambió a partir de la decenio de 1980, cuando comenzó a predominar la selectividad, especialmente en lo que respecta a los beneficios destinados para la población socialmente más vulnerable o en situación de pobreza. Así, la focalización ha gozado de gran popularidad en las últimas dos décadas, especialmente en el diseño de políticas para atender la pobreza en países en desarrollo. En particular, México fue uno de los países pioneros en poner en práctica programas focalizados anti-pobreza.

Este cambio hacia la focalización coincide con el auge del llamado paradigma neoliberal tanto el ámbito económico como social. En la siguiente sección, se discuten brevemente los principales fundamentos teóricos de las políticas focalizadas, las cuales tiene su raíz en dicho paradigma.

2.1 Principales fundamentos teóricos

Para entender el criterio de focalización, es importante precisar el contexto en que surge. En el caso de América Latina, la mayoría de los países, incluyendo México, padeció una severa crisis económica durante la década de 1980. En este escenario, la mayoría de gobiernos impulsaron profundas reformas económicas estructurales cuyo fundamento teórico-normativo era el paradigma neoliberal. En

el sentido de paradigma de políticas públicas, el neoliberalismo se refiere a un conjunto de ideas y principios que conforman un marco teórico-conceptual y normativo, según el cual el mercado es considerado “el mecanismo más deseable para regular las economías nacionales y mundial” (Fourcade-Gourinchas & Babb, 2002: 533).

En esta línea, Harvey (2005) define neoliberalismo como una “teoría política y económica” que propone que el bienestar de los seres humanos se puede lograr mejor a través de liberar las habilidades y capacidades individuales y de las empresas “dentro de un marco caracterizado por derechos de propiedad sólidos, mercados libres y libre comercio” (Harvey, 2005: 2). Además, en el paradigma neoliberal, el papel del Estado es fundamentalmente crear y preservar dicho marco institucional (Harvey 2005: 2).

De manera similar, Lerner (2000) identifica cinco valores básicos que constituyen el núcleo del neoliberalismo: centralidad del individuo, la libertad de elección, la seguridad del mercado, *laissez faire* o libre mercado, y gobierno mínimo (Lerner, 2000: 7). De acuerdo con estos valores, el principal papel del Estado en la ámbito económico y social es asegurar la propiedad privada, los derechos de propiedad y contratos (Albo, 2002: 46). De lo anterior se deriva que, en el ámbito de la política social, el paradigma neoliberal recomienda el achicamiento del estado o una acción acotada por los principios del neoliberalismo, así como la preferencia por el mercado como el principal mecanismo para distribuir bienes y servicios públicos (Lerner, 2000: 7).

Las recomendaciones de política pública emanadas de este paradigma se enfocan esencialmente a mejorar la eficiencia económica y competitividad internacional. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han impulsado activamente la implementación de tales recomendaciones en el mundo, especialmente en países en desarrollo. Esto ha sido un factor clave para lograr el predominio del paradigma neoliberal en países como México. Al conjunto de recomendaciones que impulsaban estos organismos se conoce como el Consenso de Washington, ciudad en la que tienen sede dichos

organismos. En el ámbito de la política social, a grandes rasgos, la receta neoliberal para combatir pobreza se funda entre tres elementos: 1) crecimiento económico, 2) inversión en capital humano y 3) redes de protección para los pobres (Gordon, 2004; Addison & Cornia, 2001). A continuación, se describen brevemente estos elementos.

El primero y más importante elemento para reducir pobreza es crecimiento económico. En concreto, se parte del supuesto de que, una vez que se logre crecimiento económico, la riqueza generada eventualmente gotea hacia abajo o escurre (*trickle down*) hacia los hogares pobres. Y, para lograr crecimiento económico resultan indispensables la liberalización económica, el libre mercado. Según Carter & Barret (2006), el consenso de Washington asumió que la liberalización económica reduciría pobreza por tres mecanismos principales, los cuales son los siguientes:

- El ajuste de precios en la economía producido por la liberalización comercial interna e externa. Este ajuste de precios producto del libre mercado, en consecuencia, debe aumentar los retornos de la mano de obra no calificada, la cual es bien más abundante de los hogares pobres en países en desarrollo.
- La protección y garantía de los derechos de propiedad, incluyendo la tierra mediante un marco legal adecuado, el cual Estado debe procurar. Este marco institucional debe impulsar la inversión y acumulación de capital de los hogares pobres, los cuales generalmente experimentan derechos de propiedad débiles.
- Desregulación y eliminación de la intervención de mercados financiera con el fin de que permitir de que el sector privado sea capaz de satisfacer las necesidades de capital y riesgo de los hogares pobres.

Estos tres mecanismos describen un proceso de acumulación de bienes y crecimiento de ingreso de hogares pobres, cuyo funcionamiento reduce la pobreza (Carter & Barret, 2006). De esta forma, la reducción de la pobreza debe

alcanzarse a partir de la participación de los pobres en los mercados laboral y de mercancías. Por ello, la acción gubernamental debe estar encaminada a ayudar a los pobres a aprovechar las oportunidades a su alcance para generar ingreso y superar su condición de pobreza.

En esta línea de pensamiento, la inversión en capital humano, especialmente en educación básica, es el segundo pilar de la receta neoliberal para disminuir la pobreza. En esencia, la teoría de capital humano considera a la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales, las cuales incrementan su eficiencia productiva y sus ingresos (ver Becker, 1983). De acuerdo con lo anterior, se asume que los individuos, en cuanto agentes económicos racionales, en el momento de tomar la decisión de invertir o no en su educación (es decir, continuar estudiando o no) elige entre los beneficios que espera obtener en el futuro y los costos de la inversión (por ejemplo, el costo de oportunidad o el salario que deja de percibir por estar estudiando, así como los costos directos de estudiar). Desde la perspectiva de la teoría de capital humano, los seres humanos se conciben como capital, y, por tanto, sujetos en los cuales se invierte y por los que se esperan rendimientos (Villarespe & Sosa, 2008: 11). Así, la inversión en capital humano se concibe como el mecanismo por excelencia para ayudar a los pobres a mejorar sus oportunidades de insertarse en el mercado laboral.

El último elemento del enfoque neoliberal para atender la pobreza de una sociedad está vinculado con la ayuda a los más pobres. Esto se refiere a las transferencias para ayudar a los que no pueden satisfacer sus necesidades básicas mediante su participación en el mercado, así como con las redes de protección para los más vulnerables durante crisis económicas o los periodos de reestructuración que implica la introducción de medidas de liberalización económica (Ruckert, 2007). En otras palabras, esta ayuda está dirigida a aquellos que no son capaces de superar su condición de pobreza por sí mismos mediante su participación en el mercado. En particular, el paradigma neoliberal impulsado por los organismos vinculados con el Consenso de Washington, favorece la ayuda

focalizada para las personas en situación de pobreza extrema. Así, la focalización se ha establecido como el mecanismo privilegiado por este paradigma para asignar beneficios a la población en situación de vulnerabilidad social. En el siguiente apartado se define dicho mecanismo.

2.2 Definición

En las últimas dos décadas, el concepto de focalización del gasto social ha adquirido gran popularidad, sobre todo en países en desarrollo. Como suele suceder con los conceptos desarrollados en el ámbito de las ciencias sociales, la focalización es entendida de diversas maneras. En un sentido general, focalizar alude a la ideas de introducir criterios para discriminar el universo de los destinatarios de las políticas sociales (Brawermann & Minujin, 1991: 16). En este sentido, la focalización hace referencia a la noción de selectividad para distribuir beneficios sociales, en oposición al principio universalista.

Sin embargo, este concepto ha tenido especial popularidad en relación con el gasto social dirigido a disminuir pobreza. Además, esta propuesta pone énfasis en los medios, es decir, en los “mecanismos idóneos” para determinar quiénes merecen acceder a beneficios que se otorgan como parte de los subsidios públicos que implican los programas de focalización (Candía, 1998: pág 7). Así, “la focalización es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa/proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo, de los satisfactores básicos requeridos” (Brodershon, 1999: pág7). En el caso de los programas anti-pobreza de países en desarrollo, la focalización generalmente concentra en población que viven en condiciones de pobreza extrema.

Como se mencionó antes, el paradigma neoliberal comenzó su expansión en medio de un contexto internacional de crisis económica. En estas circunstancias, la focalización “se propagó como solución a una inquietud de tipo fiscal”: reducir el gasto público con el fin de equilibrar el presupuesto fiscal (Raczynski, 1995: 217).

Además, a esta propuesta se asoció con otra ventaja en de “tipo social”: “paliar los efectos sociales de la crisis y reducir la pobreza” (Ibídem). De hecho, una de las principales argumentos esgrimidos en favor de la focalización es, precisamente, que privilegia el uso eficiente de recursos públicos, ya que previene el desperdicio de recursos que implica destinar apoyos a la población no pobre. Así, con la aplicación de este mecanismo, se busca lograr la eficiencia el uso de los recursos destinados a disminuir la pobreza en un país determinado.

Además, en cuanto que el objetivo de la focalización es otorgar beneficios sociales exclusivamente a aquellos que cumplen con los requisitos definidos previamente, es decir, a la población objetivo, la política social es efectiva sólo cuando se alcanza dicha la población. De esta forma, la focalización implica dividir a la población entre pobres (extremos) y no pobres para elevar el impacto o beneficio potencial per cápita. En otras palabras, se identifica a los que merecen ayuda y los que no. Esta división permite otra ventaja, además del uso eficiente de los recursos, que tiene connotaciones morales: la focalización evita apoyar a quienes no lo merecen, es decir, a aquellos que no están en situación de pobreza extrema, según los criterios establecidos. De esta forma, la focalización tiene implícita la idea de que la población objetivo está integrada por los pobres que sí merecen ser ayudados, excluyendo a aquellos que lo no ameritan.

De esta forma, desde una perspectiva neoliberal, la focalización se considera como la manera más deseable de lograr la transferencia de recursos hacia los hogares pobres, ya que minimiza la fuga de beneficios hacia la población no considerada como pobre. Sin embargo, Cornia y Stewart (2003) identifican dos errores en los que se puede incurrir con la focalización: errores de omisión o exclusión (errores E) de los pobres y errores de inclusión de los no pobres (errores F).

El error de exclusión también se conoce como error de cobertura (del Valle & Alfageme, 2009), y se refiere al que se incurre al no acceder a la población

objetivo, es decir, cuando hay subcobertura. Este error se mide con base en el porcentaje de la población objetivo del programa (es decir, aquella que cumplen con los requisitos establecidos para participar en el programa) que no se beneficia del mismo. El grado de subcobertura constituye una medida de la necesidad de recursos adicionales que se necesitan para que el programa alcance a toda la población objetivo, por lo que es un indicador de la ineficacia del programa (del Valle & Alfageme, 2009). En resumen, el error de exclusión limita el cumplimiento del objetivo de reducir la pobreza, ya que no incorpora a los individuos que realmente lo necesitan.

Por otra parte, el error de inclusión “desperdicia” recursos del programa o hace menos eficientes sus resultados, al incluir a beneficiarios con ingresos mayores a la línea de pobreza. Este error también se denomina error de filtración (del Valle & Alfageme, 2009) y sucede cuando un programa beneficia a personas que no forma parte de la población objetivo (es decir, que no cumplen con los requisitos establecidos para participar en el programa). Este error se mide con base en el porcentaje de los beneficiarios de un programa que no forman parte de la población objetivo del mismo. De esta forma, el grado de filtración se considera una medida de la pérdida de los recursos con que cuenta el programa y, por tanto, de la ineficiencia del mismo.

Los grados de filtración y subcobertura altos muestran que un programa focalizado tiene problemas de ineficiencia e ineficacia. En consecuencia, según la lógica de la focalización, estos errores implican el desperdicio o pérdida de recursos en sectores de la población que se considera no necesitan de los beneficios que otorgan dichos programas (del Valle & Alfageme, 2009). De hecho, Cornia y Stewart (2003) puntualizan que en el diseño de programas focalizados hay “una tendencia a centrar la atención en los errores que genera la cobertura excesiva y poca atención se ha prestado a los errores que resultan de no llegar a los grupos destinatarios”. Esta tendencia significa que la preocupación por cumplir

cabalmente con el principio de focalización, eclipsa el hecho de que se pueda incurrir en excluir a personas de recibir beneficios sociales.

En lo que respecta al diseño de políticas anti-pobreza, la focalización se ha materializado en los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). Estos programas son emblemáticos del paradigma neoliberal, ya que se concentran en la población en situación de pobreza extrema. Así, programas TMC son la representación del mantra del neoliberalismo en materia de política social: la focalización. El ejemplo por excelencia de este tipo de programas es Oportunidades en México. En el siguiente apartado, se describen brevemente las características de estos programas.

2. Aplicando la focalización: los programas de transferencias monetarias condicionadas

La introducción del paradigma neoliberal implicó no sólo dramáticos cambios en la economía, sino el papel que desempeña el Estado para proveer o garantizar bienes o derechos sociales. De acuerdo con este paradigma, el papel del estado debería concentrarse en procurar el adecuado funcionamiento del marco institucional en el que debe operar el mercado. En concordancia con lo anterior, los gobiernos redefinen las áreas de actividad del sector público, poniendo en práctica procesos de privatización de empresas y organismos públicos. Todo esto impactó ampliamente el ámbito de la política social, especialmente en la forma en la que se hace frente a la pobreza.

En México, como en otros países en desarrollo, la adopción del paradigma neoliberal se realizó en el contexto de una severa crisis económica en la década de 1980 (Fourcade-Gourinchas & Babb, 2002: 538). En principio, este paradigma se aplicó para hacer frente a esta crisis. Sin embargo, su introducción significó el inicio de una gran transformación en materia económica y social. Asimismo, la reducción significativa de los ingresos gubernamentales, originada por la crisis

económica, hizo necesario poner énfasis en la eficiencia y eficacia del gasto público.

En este contexto, la focalización se planteó como crítica y alternativa a las políticas o programas universales (Brodershon, 1999). La crítica a estos programas se concentró en el hecho de que, precisamente, no se consideran diferencias entre la población a beneficiar (por ejemplo, los pobres extremos) y el resto de la gente, incurriendo, por tanto, en gasto innecesario de recursos públicos. En concordancia con lo anterior, el paradigma neoliberal privilegia las políticas de focalización para distribuir bienes o servicios sociales, especialmente en el caso de asistencia social.³ Así, en México, se adoptó el principio de focalización como rasgo fundamental de la política social.

En concreto, el principio de focalización se materializa en cierto tipo de intervenciones: los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC en adelante). Estos programas comenzaron a ponerse en práctica a finales de la década de 1990. En el caso de México, en 1997, el lanzó el programa denominado Progresá (el cual sería denominado como Oportunidades en 2002). De hecho, con este programa, México se convirtió en uno de los países pioneros en implementar este tipo de programas anti-pobreza en el mundo.

En general, los TMC se caracterizan por dos aspectos básicos. El primer lugar, el los PCT incluyen criterios con base en los cuales se determina la elegibilidad de los beneficiarios para ser parte del programa (Fiszbein & Schady, 2009). Estos criterios, por tanto, definen la población objetivo a la cual está dirigido el programa. En el caso de México, por ejemplo, la focalización se realiza a nivel de los hogares, de tal forma que dichos hogares deben cumplir con el criterio

³ Esto no significa que el criterio de selectividad, según el cual las políticas sociales tiene una población objetivo, en oposición a las políticas universalistas (en las que toda la población es beneficiaria) no estuviera presente antes de la implementación del paradigma neoliberal. Sin embargo, bajo este paradigma, la focalización se convirtió el medio preferido para atender pobreza.

fundamental de ser clasificados como extremadamente pobres, según el método establecido para ello.⁴

El segundo lugar, los PCT tienen mecanismos para realizar transferencias monetarias a los beneficiarios, quienes deben cumplir ciertas condiciones a cambio. Las condiciones, en general, buscan garantizar que los recursos que reciben los hogares en situación de pobreza se inviertan en el capital humano (principalmente, educación básica) de los menores de edad, de acuerdo con lineamientos previamente establecidos. Concretamente, en el caso de México, se exigen que a las madres de familia (quienes son las personas encargadas de recibir los recursos) envíen sus hijas e hijos a la escuela, además de visitar regularmente la clínica de su localidad para tener revisiones médicas y recibir información sobre el cuidado de la salud. Por tanto, otro requisito implícito del programa es que existan servicios educativos y de salud en las comunidades donde se pretenda implementar el programa.

Asimismo, programas TMC requieren sistemas de monitoreo y evaluación, los cuales permitan verificar que los criterios de elegibilidad se cumplan y que, por tanto, los recursos lleguen a la población objetivo (Fiszbein & Schady, 2009). En estas características de los programas TMC están implícitos tres supuestos emanados del paradigma neoliberal. En primer lugar, el mercado es el principal mecanismo para disminuir pobreza. Sin embargo, ante las fallas de mercado es deseable la intervención del gobierno a través de políticas públicas para ayudar a los hogares pobres (Fiszbein & Schady, 2009).⁵ El segundo supuesto se refiere a

⁴ Este aspecto exige un método de medición de pobreza; dicho método, en la práctica, determina quién es considerado como pobre y quién no. Por ello, las decisiones técnicas que se adopten para definir este método tienen graves implicaciones en términos de inclusión en el programa (ver Boltvinik, 2004a; Boltvinik, 2004b).

⁵ Aun cuando el paradigma neoliberal prescribe que el crecimiento económico debe ser el principal factor para reducir la pobreza, se reconoce que los mercados no pueden hacerlo todo. En este punto, se admite que la acción del gobierno, a través de políticas públicas, desempeña un papel central en el establecimiento del marco institucional para que los mercados operen, en la provisión de bienes públicos y “en corregir los fallas del mercado” (Fiszbein & Schady, 2009: 8). Asimismo, se asume que los gobiernos pueden “complementar” los efectos del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, especialmente a través de los programas focalizados.

la idea de que la pobreza se supera mediante inversión en capital humano. Finalmente, los TMC parten de la idea de que se debe modificar ciertas conductas de los pobres, es decir, de los beneficiarios de los programas, para superar su condición de pobreza. Esta idea implica un elemento conductual vital para el funcionamiento del programa: condicionar a las personas para que se comporten de cierta manera.

En concreto, como ya se mencionó, se obliga a las madres de familia a enviar a sus hijas e hijos a la escuela, así como a realizar visitas a la clínica de su localidad. En estas condiciones está implícita la creencia de que la conducta atribuida a los pobres (por ejemplo, no enviar a sus hijos a la escuela o subestimar el valor de la educación) es una causa fundamental de su pobreza. Por tanto, el establecimiento de condiciones como requisitos para acceder al programa es indispensable. Además, este elemento conductual también es un reflejo de la gran importancia que se atribuye a la responsabilidad de los pobres para superar este problema.

Desde su introducción en algunos países (México y Bangladesh fueron naciones pioneras) desde finales de los años noventa, los PTC se ha reproducido y la ampliado en diversos países en desarrollo y desarrollados (el estado de Nueva York, del país más rico del mundo, EU, también tiene uno programa de este tipo). La popularidad de estos programas sin duda ha tenido impacto en la forma en la que se hace política social, así como en los problemas sociales que busca atender, en particular, pobreza. En el siguiente apartado, se discute de manera suscita los principales efectos de la puesta en práctica de la focalización en países como México.

3. Principales efectos de la focalización

En este apartado se discuten brevemente los principales efectos de la focalización como un paradigma de política social, especialmente materializados en la forma

de programas para atender pobreza. Estos efectos, se resumen en las siguientes secciones.

3.1 Negación de desigualdad y exclusión como causas de pobreza

El dominio del paradigma neoliberal que, en materia de política social, toma forma concreta en los programas TMC refleja una visión para entender y, en consecuencia, para atender la pobreza. Como se explicó antes, el neoliberalismo prescribe que para afrontar este problema social se debe incentivar el crecimiento económico y la inversión en capital humano por parte de las personas en condiciones de vida extremadamente precarias. Y, según este paradigma, los programas TMC constituyen el mecanismo privilegiado de ayudar a que tales personas logren por sus propios medios escapar de su pobreza.

A partir de la premisa de que las políticas sociales para atender pobreza reflejan una manera específica de conceptualizar este problema, es decir, de percibir y entender sus causas y características (ver Medrano, 2009; Reis & Moore, 2005), la conceptualización implícita en los programas TMC mana directamente del paradigma neoliberal. El diseño general del programa Oportunidades revela que tiene implícito una visión de la pobreza que descansa fundamentalmente en la responsabilidad individual, así como en las consecuencias de la pobreza, más que en causas estructurales. Según esta visión:

[...]los pobres lo son porque están fuera del mercado, en consecuencia, [la focalización] se reduce a tratar de incorporar a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema a los mercados laboral y de mercancías; el primer caso, haciendo que sus habilidades y destrezas se ajusten al as exigencias del aparato productivo para lograr emplearse y obtener un ingreso que los haga elevar su consumo de mercancías, esto es, participar en el mercado de consumidores a partir de calificar su fuerza de trabajo y aumentar su valor en el mercado laboral; el segundo, convirtiéndose inmediatamente en

consumidores de bienes y servicios mediante el otorgamiento de un subsidio monetario directo condicionado (Ornelas, 2006: 47).

Así, desde la perspectiva neoliberal, la causa fundamental de la pobreza es el insuficiente capital humano (educación) que poseen los agentes económicos, lo cual les impide incorporarse a los mercados, provocando que sean incapaces de superar la pobreza por su propio esfuerzo. Por ello, la inversión en capital humano, particularmente, la educación básica, es vista como una panacea para curar la pobreza. De aquí el énfasis de los programas como Oportunidades en enviar a los niños a la escuela. El supuesto básico de este programa es que la obtención de educación básica facilita que la niñez beneficiada por el programa pueda acceder, en el futuro, a un empleo mejor pagado del que tienen sus progenitores. De esta forma, se asume que se rompe el ciclo intergeneracional de pobreza. En síntesis, según esta visión, la causa principal de la pobreza es la falta de educación.

Dicho de otra forma, de acuerdo con la visión neoliberal, la pobreza es explicada a partir de sus síntomas (la falta de educación). Al concentrarse en las consecuencias de la pobreza, esta visión ignora las causas estructurales vinculadas a las desigualdades socio-económica y de influencia política o de poder que prevalecen entre distintos grupos de población de una misma sociedad. Obviar estas causas equivale a la despolitización de la pobreza (Green, 2006; Harriss, 2007; Hickey and Bracking, 2005; Mosse, 2007). Así, este concepto (despolitización) se utiliza para hacer referencia a las explicaciones de pobreza que no toman en cuenta los mecanismos que contribuyen o agudizan que muchas personas vivan en condiciones precarias, mientras que, al mismo tiempo, otros grupos de población —una minoría, generalmente— son protegidos y beneficiados (Eyben, 2004).

Asimismo, el olvido de las causas de pobreza antes mencionadas, facilita trasladar la responsabilidad principal de su solución del ámbito estatal al sector privado e individual (Rucket, 2006). Desde la perspectiva de la teoría de capital humano, las personas se conciben como capital, “un factor más de la producción”, y, por tanto,

sujetos en los cuales se invierte y por los que se esperan rendimientos (Villarespe & Sosa, 2008: 11). De esta forma, el neoliberalismo, “privilegia el valor económico” del individuo y su “libre elección” de participar en las leyes del mercado” (Villarespe & Sosa, 2008: 12). En cuanto que el los TMC promueven la inversión en capital humano de los menores de edad, se busca promover sus capacidades para integrarse en el mercado laboral. De esta forma, se espera que los beneficiarios últimos de estos programas (los menores de edad) superen su condición de pobreza a través de su propio esfuerzo personal. Por ello, los programas TMC son ampliamente promovidos por el Banco Mundial y el arma preferida del neoliberalismo para combatir la pobreza (Rucket, 2006).

Este énfasis en la responsabilidad y libre albedrío de individuos para decidir y moldear sus propios destinos eclipsa la importancia del entorno social el que viven y se desarrollan las personas, no sólo en el sentido de que son entes sociales y parte de una comunidad concreta, sino la influencia que dicho entorno tiene en determinar el abanico de opciones que las personas enfrentan y, en consecuencia, en sus posibilidades de superar su condición de pobreza. Además, en cuanto que el neoliberalismo se concentra en la responsabilidad individual, diluye la responsabilidad del Estado para evitar y revertir las condiciones del entorno que obstaculizan el desarrollo de las personas, así como el ejercicio pleno de sus derechos. En este sentido, desde un enfoque neoliberal, se elude la responsabilidad del Estado de fungir “como cohesionador de la sociedad “, así como garante del cumplimiento de derechos humanos (Villarespe & Sosa, 2008: 12).

En resumen, en cuanto que el paradigma neoliberal para atender pobreza evade causas estructurales relativas a las desigualdades e inequidades que imperan en la sociedad, no ofrece soluciones para revertir tales causas. En este sentido, estos problemas sociales, los cuales están asociados a la forma en la que se accede a los medios de producción y acumulación de la riqueza dentro de una sociedad, no

constituyen una preocupación desde el punto de vista de la acción del Estado. En consecuencia, las políticas públicas dirigidas a atender pobreza no incluyen medidas dirigidas revertir tales causas. Esta omisión es gravísima en virtud de la magnitud y efectos negativos de la desigualdad en países como México.

3.2 Poca efectividad y costos altos

Estudios empíricos recientes han demostrado el bajo impacto de los programas para reducir pobreza en contextos como el de México (ver Huesca, 2009). Por ejemplo, Huesca (2009) mostró, con base en información disponible para 2008, que el programa Oportunidades ha tenido un “efecto marginal sobre la disminución de la pobreza”, ya que las transferencias otorgadas actualmente “tienen un impacto apenas perceptible” en los hogares en extrema pobreza que reciben esta ayuda, “con mejoras que no son homogéneas” (Huesca, 2009: 207). Cabe destacar que este impacto se observa fundamentalmente en zonas rurales. Así, este estudio muestra que en naciones en la que la pobreza es crónica y endémica: escenario de la mayoría de países en desarrollo, como México, la efectividad de los programas focalizados para reducir pobreza está en serias dudas.

Incluso las evaluaciones que se suscriben fundamentalmente al cumplimiento de objetivos inmediatos del programa (por ejemplo, asistencia escolar), puntualizan importantes limitaciones de los programas TMC. En el caso de México, según Fiszbein and Schady (2009), el programa Oportunidades ha reducido pobreza de ingreso en áreas rurales. Se explica que esto se debe principalmente a que las transferencias de dinero representan un porcentaje importante para los hogares en extrema pobreza que las reciben tales ayudas, así como en el hecho de que, a pesar de ser un ingreso significativo, no desincentivan a los adultos que viven en tales hogares a participar en el mercado laboral. Sin embargo, según este estudio, los resultados del programa Oportunidades en términos de evitar deserción escolar y, sobre todo, en mejorar la salud de los beneficiarios, son en el mejor de los casos modestos. Más importante aún, no hay evidencia que indique que el

objetivo principal de este programa: romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, se haya cumplido.

Además, el énfasis que se pone en mejorar la focalización, como en el caso de México, lleva a cometer errores de exclusión, dejando fuera de programas focalizados a personas en condición de pobreza (Huesca, 2009). En la medida que el gobierno se concentra en atender al grupo de población que, según los criterios establecidos por el gobierno, se clasifica como extremadamente pobre, se incurre en olvidar sistemáticamente a otras personas que, aun cuando viven en condiciones de precariedad socio-económica, no califican como merecedoras de la ayuda gubernamental.

Además de los errores de exclusión, la focalización implica otro tipo de costos. El afán de lograr una focalización más precisa con el fin de evitar errores de inclusión (beneficiar a los que no se consideran pobres extremos) genera altos costos administrativos (Sen, 1995). Estos costos incluyen desde los recursos económicos y humanos con el fin obtener información necesaria para la asignación focalizada de recursos hasta aquellos necesarios para la evaluación y monitoreo del programa, lo cual es necesario para verificar que se cumplen con los requisitos establecidos para asignar recursos. En particular, la implementación de los métodos que se utilizan para comprobar que los beneficiarios cumplen con los criterios de elegibilidad del programa, pueden resultar notablemente complicado. Esto, a su vez, puede provocar que “el proceso de escrutinio por parte de los beneficiarios sea difícil, si no imposible” (Sepúlveda, 2009: 13). Además, a medida de que el proceso se hace más complicado, también se pierde en transparencia, además de dificultar el acceso de beneficiarios. En suma, entre más fina sea la focalización mayores son los costos administrativos (Sen, 1995).

Así, la focalización puede convertirse un proceso costoso, complejo y que requiere una importante capacidad técnica y administrativa (Sepúlveda, 2009: 13). Estos costos se deben descontar al presupuesto propio del programa en cuestión. Por tanto, entre más altos sean los costos administrativos, menor es el presupuesto

disponible para los beneficiarios. Sin embargo, la focalización implica otros efectos negativos. De acuerdo con Sen (1995), hay otros costos, además de los administrativos, los cuales son los siguientes.

- Distorsión de información. Este costo se refiere a que las transferencias que se otorgan pueden incentivar a quienes no cumplen los requisitos del programa para ser para proporcionar información distorsionada (es decir, mentir) con el fin de poder ser considerado como beneficiarios. Por tanto, este tipo de conducta (fraude) ocasiona que se incluya en el padrón de beneficiarios a personas no pobres, generando con ello ineficiencias.
- Distorsión de incentivos. Las transferencias monetarias de un programa pueden inducir a los beneficiarios a modificar el valor relativo de otras actividades generadoras de ingreso (obtener un empleo), y así sustituirlas. Este costo está asociado con la idea de que las transferencias pueden crear dependencia entre los beneficiarios, de tal forma que éstos prefieren vivir de las ayudas del gobierno en lugar de trabajar.
- Estigma social. Este costo social está asociado con el sentimiento de humillación o vergüenza que se puede experimentar con el hecho de ser públicamente clasificado como pobre.
- Sustentabilidad política de los programas y calidad de los beneficios. Los beneficiarios de programas TMC, es decir, los sectores de población más pobres, carecen de fuerza política. Por tanto, ante la eventual decisión gubernamental de suspender o disminuir los beneficios de los programas, estos sectores de la población puede carecer del apoyo para revertir dicha decisión, ya que se excluyen a sectores medios o no pobres de los beneficios. Lo mismo ocurre en el caso de exigir o, por lo menos mantener, la calidad de los servicios que les ofrecen. Por ello, se corre el riesgo de

que los beneficios específicos para los pobres con frecuencia terminan transformados en beneficios raquíticos o de pobre calidad.

En general, desde la perspectiva neoliberal, hay mayor preocupación por los costos de tipo administrativo y, sobre todo, por la posibilidad de que estos programas generen incentivos perversos: fraude o dependencia (Mkandawire, 2005: 10). No obstante, el estigma social que generan estos programas es un asunto importante que merece más atención. El estigma se refiere al hecho que la focalización implica etiquetar de manera pública a las personas que habitan hogares que viven en condiciones de pobreza extrema. Este estigma puede ocasionar que, ante el temor de ser objeto de discriminación o por vergüenza, las personas decidan no tomar el beneficio. En consecuencia, la autoexclusión del programa impide que se proteja a personas que inicialmente estaban contempladas en el programa. Además, ante el creciente reconocimiento de la importancia de empoderamiento y auto-respeto el ámbito de política social, el peligro de la estigmatización inherente a los programas focalizados debe tomarse más en cuenta (Mkandawire, 2005: 10). Este tema tiene especial relevancia en países como México, en el cual la discriminación y racismo son fenómenos muy extendidos.⁶

El término mismo de focalización, de acuerdo con Sen (1995), tiene implícita en su la idea de tratar a las personas como "pacientes" a los cuales hay que llegar, es decir, como sujetos pasivos (el concepto se deriva del vocablo del idioma inglés *targetting*, derivado, a su vez, de *target*, lo cual se traduce como blanco u objetivo). Desde la lógica del combate a la pobreza, las personas son tratadas como "pacientes" y no como agentes activos que incluso pueden minar las iniciativas para eliminar la pobreza en diferentes formas (Sen, 1995: 11). Así, se niega el hecho de que personas contempladas en por los programas focalizados

⁶ Según datos de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005), 60 por ciento de los mexicanos opina que los pobres son pobres porque no se esfuerzan lo suficiente y que da miedo acercarse a ellos por su aspecto. Además, casi 40 por ciento de los entrevistados está dispuesto a organizarse con otras personas para impedir que un grupo de indígenas se estableciera cerca de su comunidad.

pueden ser muy activas; sin embargo, se las trata como “lánguidos beneficiarios que esperan recibir limosnas” (Ibídem). Más allá de los costos administrativos de la focalización, se debe considerar que el estigma social asociado a este mecanismo puede implicar un trato indigno a los beneficiarios, lo que representa un grave efecto negativo.

Asimismo, el insuficiente apoyo político que pueden tener los programas focalizados también merece mayor atención. La focalización, en cuanto exige otorgar beneficios únicamente al grupo poblacional catalogado como el más pobre, puede gozar de menor apoyo que una política social de la cual se beneficia toda la población (De Donder & Hindriks, 1998; Sen, 1995). En cuanto las políticas sociales se financian con recursos públicos, generalmente obtenidos de los impuestos recabados a la población (o de ingresos provenientes de recursos públicos, como el petróleo, en el caso de México), su implementación, mantenimiento o expansión requiere (en mayor o menor medida) apoyo por parte de la ciudadanía. Esto es particularmente cierto en países donde la fuente principal del financiamiento de políticas sociales es, precisamente, la renta fiscal. De hecho, la experiencia en países desarrollados y de ingresos medios es que el acceso universal es el “medio más efectivo para asegurar el apoyo político de las clases medias” y así obtener los impuestos que requieren tales políticas sociales de corte universal (Mkandawire, 2005: 8).

Finalmente, otros costos sociales se refieren a los conflictos que la focalización puede generar en las comunidades. En el caso del programa Oportunidades, la focalización ha causado inconformidad y divisiones al interior de las comunidades, lo que puede dañar el capital social entre sus habitantes (ver Adato, 2004). Aunque, el programa ha fortalecido algunas relaciones entre la población beneficiaria, constituyendo nuevo capital social, la exclusión de ciertas familias puede reforzar la división social (Adato, 2004). Por ello, el costo social de focalizar en el nivel de los hogares (como sucede en el caso del programa Oportunidades) puede ser elevado, en la medida en que las distinciones que hace el programa

entre pobreza y pobreza extrema, no son necesariamente percibidas de igual forma por la población local (Adato, 2004: 360-61).

3.3 Aumento de la fragmentación de los modelos de bienestar duales

La introducción del paradigma neoliberal ha favorecido el componente residual de los regímenes de bienestar latinoamericanos, que, como en el caso de México, se caracterizan por tener un modelo dual (ver. Barba, 2004; Valencia, 2008).

El régimen de bienestar en dual se caracteriza, en general, por dos componentes que coexisten al mismo tiempo: instituciones de seguridad social con beneficios diferenciados, cuyo acceso está vinculado al tipo de empleo formal que tengan los beneficiarios (y, por tanto, a las contribuciones ellos realizan para seguridad social), y programas focalizados, de corte asistencialista, para aquellos que carecen de seguridad social, especialmente, para los que viven en pobreza extrema (Barba, 2004; Valencia, 2008). En particular, los beneficios dirigidos exclusivamente grupos vulnerables para los cuales se debe comprobar que se amerita ser beneficiario se consideran una característica fundamental de los regímenes de bienestar de tipo residual (ver Mishra, 1981; Huber and Stephens, 2001). El esquema de este tipo de beneficio exige que los potenciales beneficiarios comprueben que merecen ser acreedores a los mismos mediante una prueba de medios (*means-test*). En otras palabras, los beneficiarios deben probar que viven en una situación de pobreza o vulnerabilidad social para poder acceder a beneficios, tal como sucede en el caso de los programas TMC.

De esta forma, el régimen de bienestar en México es un modelo dual que tiene elementos del modelo conservador, según la categorización que hace Esping-Andersen (1990), pero que únicamente cubre de manera diferenciada a la población que cuenta con un trabajo formal, y del modelo residual neoliberal. En este país, según algunas estimaciones, por lo menos uno de cada dos trabajadores pertenece al sector informal, “y dentro de estos, aproximadamente cincuenta por ciento se encuentra en situación de pobreza” (Gaxiola, 2008: ii).

Según, la OCDE, en panorama es aún peor: hasta 60 por ciento de los trabajadores no agrícolas, es decir, casi 22 millones de personas tienen empleos informales o son autoempleados (De Laiglesi, 2008). En consecuencia, dada la alta proporción de personas que tienen empleos informales o precarios, prevalece una gran exclusión de los sistemas de seguridad social. Por tanto, las familias mexicanas se ven obligadas a poner en práctica “diversas estrategias de sobrevivencia” y “producción de bienestar”, incluyendo la participación en la economía informal y la migración internacional, especialmente, hacia los Estados Unidos (Valencia, 2008: 5)

En consecuencia, el dominio del paradigma neoliberal ha agravado la fragmentación del sistema dual de bienestar en México. Este paradigma, como se explicó antes, prioriza la ayuda de las personas que viven en pobreza extrema. Por otra parte, las personas que cuentan con la red de protección social desarrollada en el marco del crecimiento de la postguerra y cuyo acceso depende de tener un empleo formal (ver Brachet, 2004), no son la mayoría de mexicanos. Esto se debe principalmente a la precariedad del empleo que padece por lo menos la mitad de fuerza laboral en México. En consecuencia, los hogares que no están etiquetados como pobres extremos o que no cuentan no pueden pagar su seguridad social, simplemente carece de una red de protección (a menos de que los gobiernos estatales suplan esta carencia). Esto significa que según el status laboral y socioeconómico se accede a cierto tipo y en cierta medida a la protección social, por lo que los programas focalizados contribuyen a aumentar la fragmentación de los sistemas de bienestar en países como México.

3.4 Reducción de la política social a la asistencia social mínima

La gran popularidad y aceptación de los programas PTC en países como México los han convertido en el eje toral de la política social. De esta forma, la focalización se ha convertido en el principio básico para diseñar los programas sociales. La adopción de este principio se ha tornado así en una especie de panacea contra la

pobreza, lo cual tiene implicaciones graves si se considera la magnitud de este problema y de la desigualdad en contextos como el de México.

Fundamentalmente, el establecimiento del paradigma neoliberal, y la focalización como el mecanismo preferido para atender pobreza, ha implicado que, en los hechos, este mecanismo ha funcionado para “aliviar temporalmente” la situación de algunos sectores de la población considerados como pobres extremos, y no para combatir las causas estructurales “la pobreza (como la desigualdad en el ingreso y la riqueza)” (Ornelas, 2006: 88-89), como se explicó antes. Aun cuando el monto de las transferencias que se hacen a los hogares en extrema pobreza puede representar un porcentaje importante de los ingresos de tales hogares, su finalidad es ser un apoyo para paliar las condiciones de precariedad en las que viven sus habitantes. Esto significa que los programas TMC es que acaban siendo una forma de asistencia social mínima con poco o nulo impacto para cumplir su objetivo (por ejemplo, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, en el caso de México).

Esta limitante de los PTC tiene su origen tanto en su diseño mismo. Por ejemplo, en el caso de México, el acceso y la efectividad misma del programa Oportunidades dependen de la oferta de servicios de salud y educación, la cual debe garantizar suficiente cobertura y calidad (Farrington & Slater, 2006; Barrientos & De Jong, 2006). En cuanto que una de las condiciones de acceso al programa es que los menores de edad beneficiarios del programa asistan con regularidad a la escuela y a la clínica de salud de sus comunidad, el programa excluye a los hogares localizados en zonas que carecen de tales servicios. Además, si los beneficiarios no pueden acceder a servicios de educación y salud de calidad, el supuesto básico de la teoría del capital humano (más educación es igual a mayor probabilidad de obtener mayores ingresos), en la cual se funda este tipo de programas, no se sostiene en la realidad (ver Fiszbein and Schady, 2009).

En atención a estas limitaciones, el programa Oportunidades se ha considerado “programa de caridad institucionalizada, pues las ayudas monetarias que otorga

no transforman las condiciones en las que se origina y desarrolla la pobreza”, pero sí permiten conocer “a la sociedad cuánto cuesta luchar contra ella” (Villarespe & Sosa, 2008: 12). De acuerdo con Villarespe y Sosa (2008) esta aseveración se deriva de las ideas mismas que ofrece Milton Friedman, uno de los teóricos más sobresalientes del pensamiento neoliberal. Para este autor, el Estado debe ayudar a los pobres en efectivo, ya que así se establece claramente lo que esa ayuda le cuesta a la sociedad. Y, de hecho, este autor plantea que el medio “más conveniente para la “eliminación” de la pobreza, es la caridad, en tanto que ésta es voluntaria y no obligatoria” (Villarespe y Sosa, 2008: 11).

3.5 Contradicción con el compromiso de garantizar derechos humanos

Los programas TMC tienen el potencial de contribuir a realizar el derecho a un estándar de vida adecuado (especialmente en lo relativo a la alimentación o educación) de las personas que reciben tales transferencias (ver Sepúlveda, 2009). En este sentido, estos programas pueden ser una forma más que los gobiernos tienen para cumplir sus obligaciones en virtud de la legislación nacional, regional e internacional sobre derechos humanos (ver Sepúlveda, 2009). No obstante, según su diseño particular, estos programas pueden tener severas limitaciones (e incluso contradicciones) para cumplir el compromiso de garantizar derechos de la ciudadanía.

Los programas focalizados operan bajo marcos legales distintos en cada uno de los países en los que se han puesto en práctica. En la mayoría de los casos, sin embargo, estos programas no están vinculados al cumplimiento de derechos humanos, por ejemplo, derecho a una vida digna, sino que “se basan únicamente en decretos presidenciales, declaraciones de política o, simplemente, en manuales y directrices de tipo operativo” (Sepúlveda, 2009: 11).⁷ En pocas palabras, este

⁷ En Brasil, por ejemplo, se estipula el derecho a una renta básica con el fin de obtener alimentos, educación y atención de la salud. En Sudáfrica, la Ley de asistencia social (Ley N° 13-2004), encomienda al Gobierno nacional la responsabilidad de entregar las prestaciones de seguridad social (Sepúlveda, 2009:11).

tipo de programas no se otorgan generalmente como un derecho de las personas que se encuentran en vulnerabilidad social, sino como una concesión del gobierno en turno, sujetos, por tanto, a la voluntad de las autoridades. Desde una enfoque de derechos humanos, esto implica una gran debilidad, la cual entraña una contradicción entre la obligación de los gobiernos de garantizar el acceso y disfrute de derechos y la forma en que intentan cumplir con la misma (programas focalizados).

Además, los programas focalizados pueden violentar los principios de igualdad y no discriminación que caracterizan un enfoque de derechos humanos. De acuerdo con este enfoque, estos principios deben guiar el diseño de un programa, de tal forma que el proceso de focalización en conjunto, y, en específico, los criterios de elegibilidad “sean justos, razonables, objetivos y transparentes” (Sepúlveda, 2009: 13). Esto significa que “los mecanismos de identificación de beneficiarios deben estar abiertos al escrutinio, evaluarse de forma regular y no excluir a los necesitados de apoyo” (Ibídem).

De esta forma, el acceso a beneficios sociales como parte de derechos de la ciudadanía, a través de servicios gubernamentales que deben ser administrados de manera profesional e imparcial, es decir, sin estar vinculados al gobierno en turno (y, por tanto, al partido político gobernante). Esto es difícil de cumplir a través de programas TMC. De hecho, estos programas, en la práctica, funcionan como asistencia social que se otorga de manera discrecional, es decir, con base en los lineamientos que establece el gobierno que implementa tales programas. Además, bajo el enfoque neoliberal, la ayuda a los pobres obedece más a criterios utilitaristas, en cuanto se busca que se integren al mercado laboral, y no la defensa de sus derechos fundamentales.

Finalmente, el hecho de que los programas no se deriven del cumplimiento de un mandato legal (por ejemplo, una ley específica) hace imposible su exigibilidad. Este punto es de vital importancia, ya que la construcción de garantías adecuadas para el acceso y disfrute de los derechos económicos y sociales exige que tales estén debidamente establecidos en el cuerpo legal aplicable en una sociedad,

como la Constitución o leyes específicas (Courtis, 2007). En consecuencia, la implementación de los programas focalizados sin que sean parte de un sistema de protección social integral, al cual debería derecho la ciudadanía, contradice los principios básicos de un enfoque de derechos humanos.

Comentarios finales

La focalización y, concretamente, los llamados programas TMC, no son la panacea para atender la pobreza o exclusión social. Aun cuando se ha reconocido que los programas focalizados, particularmente, los denominados PTC, puede ser una herramienta útil para disminuir pobreza de ingreso en ciertas circunstancias (Fiszbein & Schady, 2009), sus impacto al respecto es por lo menos limitado (ver Huesca, 2009). Además, aunque se ha reconocido que este tipo de programas pueden contribuir ser una forma más que los gobiernos tienen para cumplir sus obligaciones en virtud de la legislación nacional, regional e internacional sobre derechos humanos, enfrentan importantes limitaciones al respecto (ver Sepúlveda, 2009) tienen limitaciones importantes. En suma, no son necesariamente los medios más apropiados y eficaces para luchar contra la extrema pobreza y la protección de los derechos humanos en todos los contextos.

En consecuencia, los programas TMC deben considerarse sólo un componente de las políticas de asistencia social. Por tanto, estos programas constituyen una herramienta que debe estar inscrita en una estrategia de política social más amplia (de la Brière, B. and Rawlings, 2006; Barrientos & DeJong, 2006; Sepúlveda, 2009). Como tales, estos programas deben integrarse en los sistemas de protección social y basarse en marcos jurídicos e institucionales sólidos en el contexto de las normas y los principios de derechos humanos (Sepúlveda, 2009).

Además, en países en los que la pobreza es crónica y generalizada, como México, los gastos administrativos y los problemas asociados con los programas focalizados, deben tomarse en cuenta al momento de evaluar sus beneficios y contrastarlo con políticas de corte universalista (ver Huesca, 2009). En este

sentido, dichos programas puede ser útil para complementar políticas universales. De hecho, desde una perspectiva de derechos humanos, los errores de exclusión (no provisión de transferencia monetaria a personas que, según los propios criterios del programa, son parte de la población objetivo) implican una severa lesión a los principios de igualdad y no exclusión que rigen dicha perspectiva.

Referencias

- Abel-Smith, B. (1992). The Beveridge Report: Its origins and outcomes. *International Social Security Review*, 45(1-2), 5-16.
- Adato, M. (2004). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Beneficios y costos sociales. En Boltvinik, J. & Damián, A, *La pobreza en México y el mundo*. México: Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas, 348-363.
- Albo, G. (2002). Neoliberalism, the state and the left: a Canadian perspective. *Monthly Review*, 54(1), 46-55
- Barba, C. (2005). Paradigmas y regímenes de bienestar, *Cuadernos de Ciencias Sociales 137*, San José de Costa Rica: FLACSO.
- Barrientos, A. y De Jong, J. (2006). Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing? *Development Policy Review*, 24(5), 537-552
- Brawerman, J. y Minujin, A. (1991); *Focalización, fábula o herramienta?*, Bs. As., UNICEF Argentina, Documento de Trabajo No. 2.
- Brachet-Márquez, V. (2004). El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002). In J. Boltvinik & A. Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Becker, Gary S. (1983), *El capital humano*, Madrid, Editorial Alianza Universidad Textos.
- Boltvinik, J. (2004a). Las políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso/oportunidades. En Boltvinik, J. & Damián, A, *La pobreza en México y el mundo*. México: Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas, 315-347.
- Boltvinik, J. (2004b). Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados. En Boltvinik, J. & Damián, A, *La pobreza en México y el mundo*. México: Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas, 315-347.
- Boltvinik, J. (2 de junio de 2006), Los fracasos de Fox, *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/02/index.php?section=economia&article=02601eco>

- Boltvinik, J. & Damián, A. (2004) (Eds.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Candía, J. (1998). Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad* (156) Julio-Agosto, 116-126.
- Carter, M. and Barrett, C. (2006). The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach. *The Journal of Development Studies*, 42(2), 178-199.
- Cornia, G. y Stewart, F. (2003). Subsidios alimentarios y dos errores de focalización. *Comercio Exterior*, 53 (6), 563-573.
- Courtis, C. (2007). *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de:
http://seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Christian_Courtis.pdf
- De Donder, P. and Hindriks, J. (1998). The political economy of targeting, *Public Choice*, (95): 177–200.
- De la Brière, B. and Rawlings, L. (2006) Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? *Social Safety Net Primer Papers SP Discussion Paper No. 0603*, World Bank Institute:
- De Laiglesi, J.R. (2008) Living with Duality: Fiscal Policy and Informality in Latin America. *OECD Development Centre, Policy Insights No.81*. Disponible en www.oecd.org/dev/insights
- Del Valle, M y Alfigeme, A. (2009). Análisis de Focalización de la Política Social. Serie de Documentos de Trabajo. Working Paper series. Perú. Mayo N°2009-12
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Eyben, R. (2004). Linking Power and Poverty Reduction. In R. Alsop (Ed.), *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*. pp. 15-28. Washington: DFID and the World Bank
- Fiszbein, A. and Schady, N (2009). Conditioned Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. *World Bank Policy Research Report*. Washington: The World Bank.

- Fourcade-Gourinchas, M. and S. L. Babb (2002). The rebirth of the liberal creed: paths to neoliberalism in four countries. *American Journal of Sociology*, 108(3), pp. 533-579
- Gaxiola, Robles, S.C. (2008). Precariedad Laboral: Hacia una caracterización de los hogares laborales informales pobres en México, 1992-2006. Tesis para obtener título de maestría. Flacso.
- Gordon, D. (2004). La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla In J. Boltvinik & A. Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XX y Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Harvey, D. (2005). *Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, E., and Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago press, Chicago.
- Huesca, Luis (2010), "Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la Distribución de una Aplicación Universal por tipos de Pobreza ", en: Las Perspectivas del Universalismo en México, Programas frente a la Pobreza, Coord. Enrique Valencia, Cátedra Konrad Adenauer, Instituto Tecnológicos y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, pp. 195-207.
- Larner, W. (2000). Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy*, 63, pp. 5-25
- Medrano Buenrostro, A. (2009). *Elites, Ideas and Poverty*. (Tesis doctoral) The University of York, York
- Mishra, R. (1981) *Society and Social Policy* (Second), Macmillan, Basingstoke.
- Mkandawire, T (2005). Targeting and Universalism in Poverty Reduction. *UNRISD Social Policy and Development Programme, Paper Number 23*, December.
- Ornelas, J. (2006), La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005, *Papeles de Población*, 47, 85-114.
- Raczinski, D. (1995) "Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena", en C. Raczynskiizarro, D. Raczynski y J. Vial (eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*, CIEPLAN-UNICEF, Santiago, Ch.

- Ruckert, A. (2006). "Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus", *Labour, Capital and Society*, 39(1), 34-67.
- Ruckert, A. (2007). Producing Neoliberal Hegemony? The Poverty Reduction Strategy in Nicaragua, *Studies in Political Economy*, 79, 91-118.
- Sen, A. (1995). The political economy of targeting. In *Public spending and the poor*. Dominique van de Walle and Kimberley Nead (Eds.). Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Sepúlveda, M. (2009). Informe 2009 de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, Ginebra: Naciones Unidas.
- Skocpol, T. (1991) Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States. En Christopher Jencks, Paul E. Peterson, *The Urban underclass*
- Sojo, C. (2008) Universalismo y selectividad: El ocaso de una falda dicotomía En *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*, 78- 9. San José C.R, FLACSO
- Titmuss, R. M. (Ed.) (1974) *Social Policy: An Introduction*, George Allen and Unwin London.
- Valencia E. (2008) Korean and Mexican welfare regimes: a historical comparison, paper presented 2008 EASP 5th Conference, 3rd-4th November, National Taiwan University
- Villarespe, V. y Sosa, A.P. (2008) Políticas de combate a la pobreza en México: ¿solución, alivio o regulación del fenómeno? , XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao, 23-25, septiembre.