

# “Sin intermediarios”: La política social en la 4T

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Marzo 14, 2019

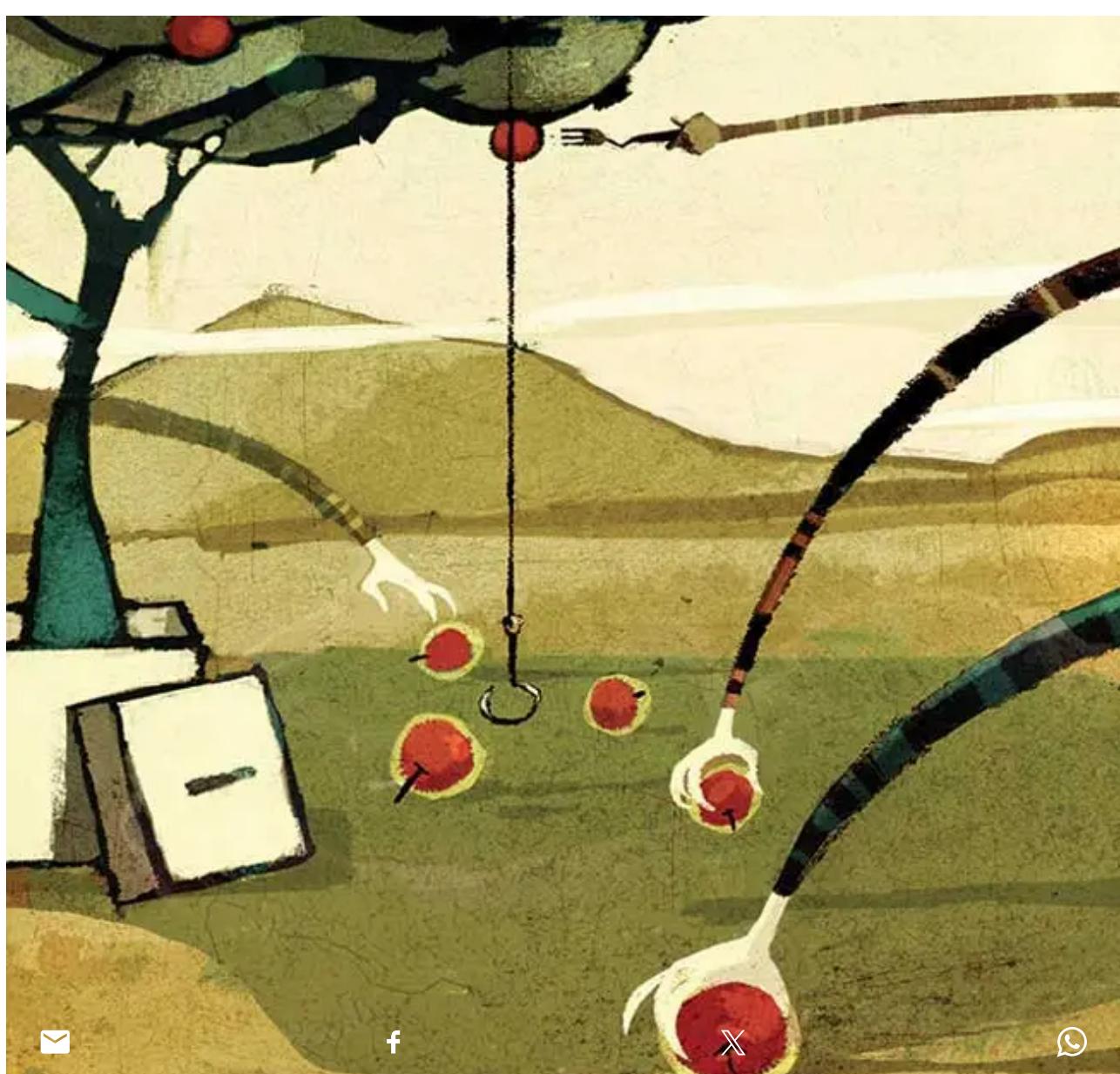
Bajo el lema “del escritorio, al territorio”, y repitiendo en todas las conferencias matutinas que “se acabó la corrupción en los programas sociales” y que **el dinero llegará “sin intermediarios” al pueblo**, es que han transcurrido ya los primeros 100 días de la autodenominada Cuarta Transformación (4T). Respecto a la política social, en este periodo se han anunciado e implementado cambios importantes, y se vislumbra la persistencia de algunas continuidades.

Es por eso que vale la pena **analizar la política social de la 4T** desde dos perspectivas: Una particular, para los programas sociales más importantes (PROSPERA, por ejemplo), los beneficios y las pérdidas de sus cambios específicos, y otra general, capaz de reflexionar sobre el paradigma del que se parte, estimar impactos, ganadores y perdedores, y señalar los posibles riesgos. El objetivo del presente artículo es contribuir con un primer esbozo de análisis desde ambas perspectivas.

Pero antes de continuar, vale la pena una nota aclaratoria. En este artículo no me ocupo de las críticas, provenientes comúnmente del espectro más reaccionario del país, **que catalogan a los programas sociales como promotores del conformismo, premios a la flojera y el menor esfuerzo** (<https://www.eluniversal.com.mx/estados/el-sur-tiene-la-bendicion-de-la-naturaleza-pero-la-desgracia-de-la-flojera-dice-el-bronco>). Aquí parto

de un mínimo entendimiento, incluso claro para amplios sectores de gobiernos anteriores, en que la pobreza es causada principalmente por la desigualdad de oportunidades, de manera que la política social tiene como objetivo, *al menos* (dependiendo el paradigma del que parta), igualar dichas oportunidades.<sup>1</sup> Desmitificar dicha perspectiva conservadora es relativamente sencillo (los datos destruyen cualquier base empírica de dichos argumentos), pero es algo que merece un artículo entero.<sup>2</sup>

Dicho lo anterior, primero paso a la revisión particular de los cambios al programa social emblema de las administraciones anteriores, luego al análisis global de la política social, describiendo los cambios en sus características y los riesgos que van de la mano.



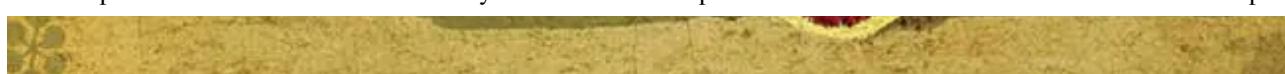


Ilustración: Patricio Betteo

## Para muestra, un botón: de PROSPERA a un programa de becas

Tal vez la noticia más importante sobre cambios de un programa social en particular de administraciones pasadas sea **la transformación de PROSPERA al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica**. Me centro en analizar los cambios al programa PROSPERA, por ser el programa más emblemático de los últimos 20 años, el programa dirigido al combate a la pobreza con mayor presupuesto asignado, y con el padrón de beneficiarios más amplio.

Más allá de las críticas realizadas por años (por acá (<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2019/02/06/el-fin-de-prospera-primero-los-pobres/>)) he sintetizado algunas de ellas), los abruptos cambios a este programa, con un padrón de beneficiarios de casi 30 millones de personas, son fiel reflejo de lo que ha sucedido globalmente con la política social en los últimos meses: **se argumenta corrupción** (sin dar pruebas como sustento), y se propone como remedio infalible “**transformarlo**” en **una transferencia monetaria directa sin intermediarios** (en el caso de PROSPERA, realmente la transferencia monetaria ya era directa y no tenía “intermediarios” en la mayoría de sus casos, lo cual no ha impedido tal narrativa discursiva).

**¿Cuáles son las consecuencias de los cambios en el programa?** Finalmente, hace una semana se publicaron las Reglas de Operación del programa, documento a partir del cual es posible emitir una reflexión más certera. A continuación señalo cuatro aspectos mínimos que vale la pena no pasar por alto:

- **Desaparecen los componentes de salud y alimentario**, a pesar de que son conocidos los resultados de estos componentes, y sin dar importancia a que en 2017

se distribuyeron 279 millones de dosis de suplementos alimenticios y ofrecieron 3.2 millones de consultas médicas mensuales, por ejemplo.

- **Se mantienen las condicionalidades**, sólo las relacionadas, claramente, a la asistencia escolar (pues las becas son el único componente que sobrevive). Por lo anterior, 15% de hogares beneficiarios actuales quedarán automáticamente fuera del programa,<sup>3</sup> ya que no cuentan con algún integrante que sea estudiante. Además, el efecto también sería negativo para gran parte de los beneficiarios PROSPERA del esquema “sin corresponsabilidad”.<sup>4</sup>
- **Continúa la focalización, pero menos transparente.** En las reglas de operación se señala que el programa está dirigido a los hogares que se encuentran por debajo de la “**línea de pobreza extrema por ingresos**” (nótese que no es la línea de bienestar mínimo de CONEVAL), mas no se detalla mayor procedimiento sobre su monto o cálculo.
- **Disminuye el monto de transferencia promedio.** Aun cuando antes se había denunciado (<https://economia.nexos.com.mx/?p=1795>) que los montos de las transferencias eran insuficientes, con el paso a las Becas Benito Juárez para Educación Básica, el monto será menor. De acuerdo a las Reglas de Operación, **la transferencia** (ahora beca) **será de 8,000 pesos anuales por hogar** (800 pesos mensuales, durante cinco bimestres, ya que sorprendentemente se deja fuera al periodo que corresponde a las vacaciones de los estudiantes), sin importar si el número de estudiantes integrantes del hogar varía entre uno o diez. Hasta 2017, **la transferencia promedio por hogar beneficiario de PROSPERA rondaba los 11,640 pesos**.<sup>5</sup> Lo anterior implica que los cambios en PROSPERA tendrán como consecuencia una **disminución de poco más de 32% del monto**, en promedio.

Si antes una transferencia diaria promedio por persona de 7.8 pesos no logró sacar de la pobreza a un número significativo de hogares, ¿cómo se supone que lo hará una transferencia de seis pesos, sin apoyo de los otros componentes como suplementos nutricionales, con la misma condicionalidad de asistir a la escuela para los menores, y todo esto para menos beneficiarios en total? Es claro y no hay duda: **será perjudicial para los más pobres el proceso de pasar de PROSPERA al nuevo programa de Becas para educación básica.** Además, ninguno de los cambios mencionados atiende de forma alguna las críticas que mencionara la actual coordinadora nacional (<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/30/acaba-el-clientelar-prospera-surge-el-programa-becas-benito-juarez-4641.html>) como fundamentales para “cerrar el programa”.

Una historia diferente se vislumbra en cuanto a las becas de educación media superior, que si bien disminuyen en el monto promedio de la transferencia, y se olvidan de la diferenciación por género, será universal y ya no estará dirigida exclusivamente a los hogares más pobres. Pero paso ahora a la reflexión global para hablar de ésta y otras cualidades de los programas sociales de la 4T.

## **Universalismo acotado, remercantilización y opacidad**

A la luz de la política social de la 4T como conjunto, es decir, de la totalidad de los programas sociales nuevos, los que se modifican y los que continúan, veo al menos tres características en común, de las cuales una es relativamente benéfica, y las dos siguientes son riesgos que deberán ser valorados pronto.

La primera es el **universalismo** característico de al menos cuatro de los nuevos programas emblema de la actual administración (la pensión para adultos mayores y para personas con discapacidad, las becas para educación media superior y “Jóvenes construyendo el futuro”). Le llamo “**universalismo acotado**”, ya que los cuatro programas son *universalistas* en cuanto a que **no están dirigidos sólo a beneficiarios**

**por debajo de alguna línea de ingreso** (como sí lo hace el programa de becas que sustituye a PROSPERA), pero *acotados* en cuanto a que **sí están dirigidos a una población específica** en alguna otra característica, ya sea de edad, asistencia escolar o condición de discapacidad. En contraste, una política universalista en pleno sentido es, por ejemplo, el ingreso básico universal, que está dirigido a toda la población, sin distinción alguna.

**Una ventaja del universalismo es que se presta en menor medida al intercambio clientelar**, ya que los beneficiarios sólo tienen que comprobar su edad o asistencia escolar para acceder al programa. Caso contrario sucede con el programa de “Apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de Madres Trabajadoras” (que sustituye a las Estancias Infantiles (<https://economia.nexos.com.mx/?p=2147>)), en el cual la relación Estado-ciudadano sufre un giro total, y se presta en mayor medida a la formación de clientelas, que ahora serán “más conscientes” de cómo el gobierno está pagando directamente el cuidado de los menores.

Justo el caso de este programa que sustituye a las Estancias Infantiles es un ejemplo perfecto de la segunda de las características de la política social de la 4T que señalo: la **re-mercantilización del bienestar social**. En oposición a la *desmercantilización* que sucede en naciones con regímenes de bienestar similares al socialdemócrata en Europa o al universalista en América Latina, donde un servicio social es ofrecido por el Estado y el acceso a éste no depende del Mercado, **la estrategia de convertir la política social en un conjunto de programas de transferencias monetarias corre el riesgo de contribuir a la mercantilización del acceso al bienestar**, acotando el papel del Estado y dejando a los beneficiarios a merced de los oferentes privados de servicios sociales.<sup>6</sup>

Por último, señalo la característica **opacidad de la política social en la 4T**. Por ejemplo, la forma en la que un ciudadano puede acceder a los nuevos programas sociales es el **“Censo del Bienestar”**, levantamiento de información realizado por personas que

primero fueron anunciadas como voluntarias y apartidistas (<https://www.animalpolitico.com/2018/10/voluntarios-censo-programas-sociales/>), y luego resultó que sí recibieron remuneración, de acuerdo a su coordinador Gabriel García (<https://www.animalpolitico.com/2018/12/voluntarios-amlo-censo-bienestar/>), quien funge como Coordinador General de los programas sociales y de los llamados “superdelegados”, y depende directamente de Presidencia y no de la Secretaría de Bienestar (lo que ya en sí mismo es un riesgo).

**El Censo del Benestar ha operado con tal opacidad que al día de hoy es imposible encontrar en línea su documentación**, por ejemplo, el diseño del operativo de campo o el cuestionario aplicado. ¿Cuál ha sido el proceso sistemático de levantamiento? ¿Existió alguno? Después de casi seis meses de levantamiento (periodo de tiempo excesivamente amplio para un *censo*), se ha anunciado que el Censo ha concluido ya en varios estados del país (<https://www.excelsior.com.mx/nacional/completan-censo-de-bienestar-en-tres-estados/1294136>), y los datos tampoco están disponibles para su consulta.

La opacidad con la que está operando la política social de la 4T reluce cuando hablamos de reglas de operación, las cuales aún no existen para la mayoría de los programas. A pesar que algunos defienden esto, argumentando que los programas están apenas comenzando, la realidad es que **no debería permitirse que un programa comience a operar sin reglas de operación** (aunque parezca pleonasmo). De hecho, el monto de presupuesto que se planea operar sin reglas de operación excede al que sí estará reglamentado. (<https://www.animalpolitico.com/2019/03/gobierno-programas-prioritarios-reglas-operacion/>)

Además, **las reglas de operación que ya han sido publicadas contienen múltiples errores y vacíos que pueden propiciar prácticas arbitrarias y/o clientelistas**. Por ejemplo, el programa de Apoyo a Madres Trabajadoras ([https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551573&fecha=28/02/2019)), el ya mencionado sustituto de

Estancias Infantiles, sobre el *proceso de incorporación*, menciona que se dará prioridad a “personas que habiten en municipios indígenas, de alto rezago social, pobreza extrema o alto grado de marginación” (sic),<sup>7</sup> sin aclarar cuál será el proceso de priorización, si no incorporarán a nadie fuera de este tipo de territorios hasta haber completado el padrón de los prioritarios, etcétera. En pocas palabras, **criterios totalmente discretionales**.

\*\*\*

A modo de cierre, es destacable que al día de hoy nos encontramos pasos atrás respecto a lo que sucedía habitualmente en sexenios pasados, donde había criterios específicos y muy bien delineados, relativamente transparentes, que eran criticados con mucho detalle (por ejemplo ([http://www.julioboltvinik.org/wp-content/uploads/CAPITULOS\\_LIBRO\\_1/24\\_la\\_identificacion\\_de\\_los\\_pobres\\_en\\_el\\_proGRESA.pdf](http://www.julioboltvinik.org/wp-content/uploads/CAPITULOS_LIBRO_1/24_la_identificacion_de_los_pobres_en_el_proGRESA.pdf)) a la focalización del antecedente de PROSPERA), o que la información disponible permitía encontrar que algo se ocultaba (por ejemplo, el possible sesgo electoral (<https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-dhp/2013/08/19/los-municipios-de-la-cruzada-que-tipo-de-hambre-priorizamos/>) de la selección de municipios de la Cruzada contra el Hambre). Actualmente, **la discrecionalidad de los lineamientos que norman la operación de los nuevos programas sociales no permiten generar indicadores claros contra los cuales contrastar los resultados en el futuro**.

Si el balance final de los cambios en la política social en la 4T es de *avance* o *retroceso*, depende del criterio al que el lector le brinde más importancia. Hay tanto **ganadores** (por ejemplo, los beneficiarios del programa de pensión para adultos mayores) como **perdedores** (los beneficiarios de PROSPERA), **riesgos** (la opacidad, así como la ausencia de enfoque de género (<https://www.chilango.com/noticias/opinion/a-la-4t-se-le-olvido-el-genero/>)) en la mayor parte de los programas, por ejemplo) y **oportunidades** (el relativo avance de programas universalistas), que darán mucho de qué hablar en el futuro. Nos toca seguirlos muy de cerca.

## Máximo Ernesto Jaramillo-Molina (<https://twitter.com/majm34>)

Candidato a doctor en Ciencia Social por El Colegio de México y economista por la Universidad de Guadalajara.

<sup>1</sup> Me refiero a este como un “acuerdo mínimo”, ya que tanto parte de la derecha liberal, como de la izquierda social-colectivista, coinciden al menos en que la desigualdad de oportunidades es una realidad que rompe la legitimidad de la jerarquía de posiciones sociales actuales y que, por lo tanto, tiene que ser *atendida*. El acuerdo mínimo se termina al enfatizar qué tipo de igualdad se persigue con fin último (ya sea una igualdad radical de oportunidades, de condiciones o de resultados). Vale la pena leer al respecto a G. A. Cohen (<https://press.princeton.edu/titles/9009.html>), o este texto ([http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20120809035816/cuad131.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20120809035816/cuad131.pdf)) de Minor Mora.

<sup>2</sup> Al respecto, recomiendo leer “La fantasía de la meritocracia” (<https://economia.nexos.com.mx/?p=1505>), de Silvia Elena Meza.

<sup>3</sup> Cálculos propios con base en la ENIGH 2016.

<sup>4</sup> El esquema “sin corresponsabilidad” de PROSPERA surgió un par de años atrás debido a la integración del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) con éste. Vale la pena recordar que justo el PAL surgió para tratar de incluir a los hogares que quedaban excluidos de PROSPERA, esencialmente debido a que en sus localidades no existía la infraestructura educativa y de salud para cumplir con las condicionalidades, aunque por esta razón la transferencia monetaria era significativamente menor.

<sup>5</sup> Pesos actualizados a precios de enero de 2019.

<sup>6</sup> Vale la pena leer a Carlos Barba ([https://www.academia.edu/18641797/](https://www.academia.edu/18641797/PARADIGMAS_Y_REGIMENES_DE_BIENESTAR_C._BARBA)  
PARADIGMAS\_Y\_REGIMENES\_DE\_BIENESTAR\_C.\_BARBA) para conocer más sobre desmercantilización y regímenes de bienestar.

<sup>7</sup> No hay una clasificación oficial, por parte de CONEVAL u otra entidad gubernamental, que nombre a un municipio como “de pobreza extrema”. Existe el dato de porcentaje de la población con pobreza extrema, pero visto como variable continua no ayuda a clarificar el criterio de selección señalado en las reglas de operación del programa.