

Tensiones entre la condicionalidad del Oportunidades y las ideas de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen

Benjamín Sandoval

Resumen

A partir de un análisis de documentos oficiales y declaraciones de actores implicados en el diseño y operación del Programa Oportunidades, este artículo intenta mostrar las tensiones entre la condicionalidad aplicada en el Programa Oportunidades y los fundamentos teóricos y normativos (ideas) de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen. Si bien estas ideas justifican el uso de la condicionalidad, también imponen restricciones y condiciones mínimas que debe cumplir una sociedad para que su imposición no genere injusticia, especialmente para los pobres. México, como se intentará mostrar, no cumple las condiciones mínimas de una sociedad justa por lo que, a la luz de estas ideas, la condicionalidad que aplica el Oportunidades es “ilegítima” e “irracional”.

Palabras clave: ideas, Programa Oportunidades, responsabilidad, reciprocidad, Programas de Transferencias Condicionadas.

Abstract

Tensions between conditionality opportunities and ideas of responsibility and reciprocity underlying it

Based on an analysis of official documents and statements by different actors involved in the design and operation of Oportunidades Program, this article attempts to show the tensions between the conditionality applied in the Program and the theoretical and normative foundations of responsibility and reciprocity (ideas) that lie behind it. Although this ideas justify the use of conditionality, as well they impose minimal

restrictions and conditions that a society must fulfill so that its imposition doesn't create injustice, especially for the poor. Mexico, as will be shown, doesn't fulfill the minimal conditions of a fair society so that, in the light of these ideas, the conditionality implemented by the Oportunidades Program isn't legitimate nor rational.

Key words: ideas, Oportunidades Program, responsibility, reciprocity, Conditional Cash Transfer Programs.

1. Introducción

En las últimas dos décadas del siglo XX muchos países de América Latina sufrieron crisis estructurales que derivaron en el aumento de la pobreza y el desempleo. En este difícil contexto comienza un cambio (o consolidación, dependiendo del país) en la política económica más favorable al mercado, y con ello surgen también los programas de atención a la pobreza de segunda generación, también llamados Programas de Transferencias Condicionadas o *Conditional Cash Transfer Programs* (en inglés) (Marchionni y Conconi, 2008; Sepúlveda, 2009: 16-17; Zibecchi, 2008: 9-10).

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se caracterizan por contar con cuatro elementos generales comunes que los diferencian de los anteriores programas de atención a la pobreza. En primer lugar, realizan una transferencia directa de efectivo (mientras los primeros programas otorgaban un subsidio a la oferta, los segundos otorgan un subsidio a la demanda); en segundo lugar, tienen como unidad básica de intervención a la familia (en lugar de la comunidad, los pobres o individuos); en tercer lugar, usan mecanismos de focalización (mientras los primeros programas eran relativamente universales, los segundos se concentran principalmente en las familias en pobreza extrema); finalmente, se imponen condicionalidades para fomentar la inversión en capital humano (mientras en los primeros programas de combate a la pobreza el capital humano no era una prioridad, los segundos obligan a las familias a realizar acciones favorables a la acumulación de este capital) (Zibecchi, 2008: 10; Bastagli, 2009: 3; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010: ix; Sepúlveda, 2009: 16-17; Sepúlveda y Nyst, 2012: 48; Lloyd-Sherlock, 2008: 622-625; Maldonado *et al.*, 2011: 45).

Este artículo se concentra en la condicionalidad del Programa Oportunidades,¹ el cual surgió en 1997 con el nombre de Progresá y contaba con los

¹ No obstante, debe aclararse que no en todos los programas de este tipo (PTC) en el mundo la condicionalidad es igual, pues no todos tienen los mismos objetivos, la misma frecuencia de revisión de cumplimiento, algunos tienen exenciones, algunos no aplican sanciones al incumplimiento, etc. En suma, no tienen las mismas características, naturaleza e intención (Schüring,

cuatro elementos señalados. La condicionalidad que se aplica en este programa se concibe como un elemento *sine qua non* (Levy, 2009: 159; Schüring, 2011: 10) para, según la definición de pobreza predominante, poder superar la pobreza en México.

Detrás de la condicionalidad es posible identificar una serie de fundamentos teóricos y normativos que explican la necesidad de imponer a los pobres cierto comportamiento (para una amplia revisión ver Sandoval, 2013). Estos fundamentos son que los pobres desconocen los beneficios de la educación y la salud, que no se comportan de manera altruista con sus hijos, que tienen aversión al riesgo, que desconocen los beneficios sociales de que sus hijos estén educados y sanos, etcétera. *Sin embargo, este artículo se concentra sólo en los fundamentos teóricos y normativos de responsabilidad y reciprocidad.*

De esta forma, el objetivo central de este documento es presentar las tensiones entre la condicionalidad del Programa Oportunidades y los mismos fundamentos teóricos y normativos (ideas) de responsabilidad y reciprocidad que les subyacen y justifican, puesto que estas ideas también imponen restricciones y requisitos mínimos en una sociedad para que ésta pueda exigir de los más pobres la responsabilidad y reciprocidad. De manera secundaria este documento intenta promover el debate ignorado en México en torno a la pertinencia de la condicionalidad en un programa para personas que viven en pobreza extrema.

Este artículo utiliza el que genéricamente se llama “enfoque ideacional”² en políticas públicas, el cual se refiere a que la naturaleza y contenido concreto de las políticas públicas, entendidas de manera general como soluciones a problemas públicos, está directamente vinculado con un conjunto de supuestos teóricos y normativos, “ideas” que guían a los hacedores de políticas públicas (Medrano, 2009; 2011a).

La etiqueta “ideacional” es sumamente amplia y alude al aspecto *subjetivo* intangible que se encuentra presente en todo proceso social. Lo ideacional hace referencia al vasto universo que integra la *cognición social* pero también

2010; Schüring, 2011: 10; Cecchini y Martínez, 2010: 102; Cecchini y Madariaga, 2011: 62; Fiszbein y Schady, 2009: 88; Madariaga, 2009: 40; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010: 41; Francke y Cruzado, 2009: 55-109).

² El enfoque ideacional ha sido ampliamente elaborado. Desde el estudio de políticas se ha señalado la importancia que las ideas y el discurso tienen en el diseño de las políticas públicas (Hill, 1997: 12-15; Stone, 1989; Weiss, 1989; Surel, 2008 [1995]; Dery, 2000), y desde el nuevo institucionalismo en la consolidación, desempeño y surgimiento de nuevas instituciones (Schmidt, 2005; 2008a; 2008b; 2010; 2011; Steinmo, 2008; Blyth, 1997; 2001; 2002; Hall, 1990; Campbell, 1998; Hay, 2006; North, 1992; Denzau y North, 1994; Medrano, 2011a).

de las *percepciones individuales*. La cognición social es todo el conocimiento que las personas usan para hallar sentido e interpretar su entorno, y en él se incluyen las creencias culturales, estereotipos sociales, ideologías y representaciones sociales (Hogg y Vaughan, 2005: 102) pero también paradigmas y teorías científicas: en pocas palabras, todos los conocimientos socialmente creados y compartidos (Medrano, 2013). Sin embargo, el enfoque ideacional no relega la importancia de los sujetos, que son, al final de cuentas, quienes están en el centro de los procesos sociales (Medrano y Berrios, 2013). Si bien los actores sostienen conocimientos socialmente creados y compartidos, también sus ideas comprenden una dimensión normativa relacionada con sus motivaciones, deseos, sentimientos personales, expectativas, etcétera (principios normativos).³

Se hace uso de la noción de ideas porque ésta es sumamente amplia, definiéndose como cualquier construcción mental o todo tipo de cognición (Medrano, 2013). Las ideas comprenden distintos elementos, desde paradigmas hasta prejuicios y otras creencias personales (Medrano, 2009). Las ideas que subyacen a una política pública se materializan y manifiestan en el contenido mismo de las políticas públicas (por ejemplo, sus instrumentos), en el marco legal y en el discurso de políticas públicas (y de los actores implicados). Para efectos de este trabajo se hace uso del término “ideas” para referir a los fundamentos (elementos o principios básicos) teóricos y normativos que subyacen a la condicionalidad, en específico los referidos a la responsabilidad y reciprocidad.

En cuanto a la estrategia metodológica, este trabajo hace uso de herramientas cualitativas, como la investigación y el análisis documental de distintas fuentes y la descripción del Programa Oportunidades. Además, se hace uso intensivo de fuentes documentales como informes, reglas de operación, evaluaciones cuantitativas y cualitativas, informes de organismos internacionales, documentos académicos y entrevistas de fuentes secundarias. La temporalidad va desde los primeros bosquejos del Oportunidades (1991), pasando por una de sus primeras evaluaciones (1998), y finalmente hasta las reglas de operación más recientes (2012), pues la condicionalidad aparece y se mantiene casi sin ningún cambio en este periodo.

El documento se estructura de la siguiente forma. En un primer momento se sintetizan las ideas centrales de responsabilidad y reciprocidad que se han

³ En este sentido, las motivaciones de los actores para promover cierto diseño de política pública no responde exclusivamente a sus intereses materiales, sino al compromiso con ciertas creencias, valores, principios normativos, como la equidad o justicia (Sen, 2010: 205-224); lo que consideran apropiado o legítimo (Rocheftort y Cobb, 1994: 9); o a la búsqueda del reconocimiento de autoridad legítima en la materia.

desarrollado principalmente en países anglosajones en torno a las políticas sociales y se resaltan las condiciones que una sociedad debe cumplir para poder exigir la responsabilidad de los más pobres. En el segundo apartado se explica brevemente qué es la condicionalidad y cuáles son las características de ésta en el Programa Oportunidades, y se resaltan las faenas como actividades que buscan que los beneficiarios “hagan algo”. En un tercer apartado se exponen las declaraciones en torno a la responsabilidad y reciprocidad de los implicados en el diseño e implementación del Oportunidades. En un cuarto apartado se muestran las tensiones de la condicionalidad del Oportunidades a la luz de los mismos fundamentos teóricos y normativos expuestos en el primer apartado. Finalmente se hacen unos breves comentarios.

2. Las ideas de responsabilidad y reciprocidad

Desde los años noventa, principalmente en países anglosajones, ha emergido una serie de argumentos teóricos (pero también normativos, Goodin, 2002: 579) en torno a la política social, que señalan el equilibrio que debe existir entre derechos, responsabilidades y reciprocidad que los miembros de una sociedad (pero especialmente los beneficiarios de la asistencia social) deben mostrar ante sus conciudadanos (White y Cooke, 2007: 3; ver también Goodin, 2002; Deacon, 2003; Dwyer, 2004, la propuesta comunitarista de Etzioni, 1996: 155; Mead, 1986; 1989; Griggs y Bennett, 2009; Lister, 2009; Stanley, Lohde y White, 2004). Así, la finalidad de este apartado es sintetizar las principales ideas de responsabilidad y reciprocidad.

Antes de continuar debe aclararse que a pesar de las diferencias entre los regímenes de bienestar de los países anglosajones y los de América Latina (en cuanto a cobertura y prestaciones sociales), hay una influencia y similitud entre los argumentos de los autores que en este apartado se presentarán con los que se esgrimen en América Latina en torno a la asistencia social, en este caso los PTC (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010: 41; también ver Isuani, 2006: 201; y Pérez, 2004; Boltvinik y Damián, 2005; Sandoval, 2013: 80-85). En ambos argumentos se hace un fuerte énfasis en la idea de que para que los beneficiarios, pero en especial los pobres, puedan recibir beneficios sociales deben hacer una contraprestación (“hacer algo”) y asumir una responsabilidad.

Así, los argumentos que dan forma y justificación a la condicionalidad en los PTC pueden ser analizados a partir de los fundamentos teóricos y normativos de responsabilidad y reciprocidad de los autores anglosajones que en este apartado se muestran.

2.1 El origen de los derechos y obligaciones

El desarrollo teórico de los principios de responsabilidad y reciprocidad parte de que el acceso a los beneficios de la política social se justifica por un contrato entre ciudadanos (los beneficiarios) y la comunidad en su conjunto, en el que los primeros deben ser recíprocos con los segundos. Además, dichos beneficios tienen como contraparte varias responsabilidades que los ciudadanos de forma individual están obligados a cumplir. Derivado de este contrato, el papel legítimo del Estado es promover estas responsabilidades (White, 2000: 507).

El contrato social entre ciudadanos y la sociedad establece, según el principio de responsabilidad y reciprocidad, que los derechos sociales pueden ser entendidos como un *razonable acceso* incondicional a un recurso, en lugar de la interpretación dominante de un derecho a *recibir* el mismo recurso sin condiciones (White, 2000). Dichos principios pueden satisfacerse mediante la responsabilidad y el deber de trabajar.

Una política, aunque no la única, que refleja de manera clara esta relación entre derechos y obligaciones es el *workfare*.⁴ El principio detrás de este tipo de política es que los beneficiarios de la política social no son considerados ciudadanos *completos* hasta que no realicen lo que está considerado como actividades sociales de carácter obligatorio (Mead, 1986). Así, el cumplimiento de la reciprocidad con la comunidad y de su responsabilidad como ciudadano *mediante una actitud activa hacia el trabajo*, representa el fundamento legítimo para gozar de sus derechos sociales (Mead, 1986: 257).

La responsabilidad y el deber de trabajar no es la única forma de satisfacer estos principios, hay otras formas distintas de ser responsable y recíproco con la comunidad por los beneficios recibidos de la política social, como podría ser el cuidado de los familiares enfermos o el cuidado y la educación de los niños (White, 2000: 515-516).

2.2 El papel de la condicionalidad: modificar las conductas

Actualmente en los países que enfrentan amplias reformas o “cambios fundamentales” en la seguridad social (White, 2000) y en los ya consolidados

⁴ El *workfare* parte de que las políticas que promueven derechos incondicionales afianzan la dependencia del bienestar. Por ello, si es necesario, las personas renuentes deben ser obligadas por el Estado, mediante la aplicación de sanciones, a realizar alguna actividad. Pues sólo aquellos que se hacen cargo de sus propias vidas se consideran ciudadanos responsables activos (Mead, en Dwyer, 2004: 268).

sistemas liberales de bienestar (como la mayoría de países de la OCDE, Goodin, 2002: 579), las condicionalidades suelen desempeñar dos papeles (Nevile, 2008: 10; Lund *et al.*, 2008: 15-16). El primer papel tiene que ver con utilizarlas como un mecanismo de racionamiento o una forma de asegurar que los beneficios y las transferencias lleguen a los más necesitados (Nevile, 2008: 10).

El segundo papel ha sido añadido recientemente en los regímenes de bienestar liberal y residual,⁵ en los que se utiliza la condicionalidad como un mecanismo para modificar las conductas “socialmente poco aceptadas” (Deacon, 2003: 1-4). Así, las transferencias dependen de que los individuos acepten su *responsabilidad* de realizar ciertas actividades consideradas socialmente deseables, como “la búsqueda activa de empleo asalariado o asegurarse de que sus hijos asistan a la escuela” (Nevile, 2008: 10), lo que disminuye la posibilidad de generar algún tipo de dependencia (Cohen y Franco, 2006: 61; Dwyer, 2004: 268). En suma, el nuevo papel de la condicionalidad es “reafirmar y hacer cumplir las responsabilidades y obligaciones de los beneficiarios de la asistencia social, como solicitantes de empleo, como padres, y como inquilinos” (Deacon, 2003: 2).

2.3 La interrelación entre reciprocidad y responsabilidad

La reciprocidad y la responsabilidad van de la mano. La responsabilidad está ampliamente ligada a una cuestión de “obligación mutua” o “justa reciprocidad”, que en otras palabras implica que los pobres o los beneficiarios de las políticas sociales deben contribuir de alguna manera como lo hacen los más afortunados (Goodin, 2002: 579-580).

Intentando clarificar ambos principios, la reciprocidad implica *responsabilidades interconectadas e interdependientes* de los ciudadanos de forma individual, de la comunidad (que se materializa en el Estado), y las múltiples asociaciones de la sociedad civil (White y Cooke, 2007: 14). Mientras que el principio de responsabilidad alude a las obligaciones asignadas moralmente a las personas (como padres, inquilinos, trabajadores), el principio de reciprocidad alude a las obligaciones de los beneficiarios con sus conciudadanos.

Así, cuando se dice que la responsabilidad y reciprocidad van de la mano es, por ejemplo, porque se puede asumir el cuidado (y educación) de los

⁵ Sin embargo, la condicionalidad al trabajo no es nueva, por ejemplo, la Ley de Pobres de Inglaterra de 1834 o el plan presentado por la Rochefouchauld-Liancourt en Francia en 1790, véase Goodin (2002); o el *workfare* en los noventa en Estados Unidos, Canadá, Australia y otros países desarrollados, véanse Wacquant (2009: 155, 429), y Fleckenstein (2011).

hijos como “una responsabilidad para con los niños [se es responsable como padre] y la sociedad en general [se es recíproco con la sociedad]” (White y Cooke, 2007: 8).

La diferencia analítica principal entre el principio de responsabilidad y reciprocidad es que el primero hace alusión a las expectativas que una persona debe cumplir según sus diferentes roles (ya sea como trabajador, padre, inquilino, vecino, etcétera); en otras palabras, es la forma en que la sociedad contrasta el actuar de una persona con el conjunto de obligaciones, funciones y atribuciones establecidas socialmente. Por otro lado, el principio de reciprocidad hace alusión al deber de una persona de pagar la prestación que los ciudadanos le hacen en forma de beneficios sociales. En suma, mientras que en la responsabilidad el compromiso es con las expectativas sociales, en la noción de reciprocidad el compromiso es con ciudadanos reales o concretos que han pagado sus impuestos.

2.4 Restricciones y mínimos para la exigencia de responsabilidad y reciprocidad

Para algunos autores, el principio de reciprocidad otorga legitimidad a las políticas sociales (White, 2000: 514; Dwyer, 2004: 278), pues las personas no son “*Homo económicos*” (es decir, que sólo persiguen racionalmente sus propios intereses sin tener en cuenta las normas de equidad), pero tampoco son altruistas incondicionales. Más bien, se señala, las personas están dispuestas a hacer su parte para el beneficio general de la comunidad “siempre y cuando puedan estar seguras de que los demás también harán una *contribución* razonable”; son por lo tanto “*Homo reciprocans*” (White, 2000: 514, cursivas nuestras).

En este sentido, la reciprocidad puede ser vista como una cuestión de justicia, pues la sociedad debe ser, de alguna forma, un esquema de cooperación para el beneficio mutuo (White y Cooke, 2007: 1) que evite la explotación entre conciudadanos (Dwyer, 2004: 278). Por ello, las prestaciones sociales que no aplican ninguna condicionalidad “son injustas porque permiten a las personas recibir el producto de la cooperación social sin hacer un aporte recíproco para su producción” (White y Cooke, 2007: 1; véase White, 2003: 50).

Sin embargo, debe quedar claro que los principios de responsabilidad y reciprocidad deben ser exigidos de manera “proporcional” (White, 2003: 54; White y Cooke, 2007: 8), con ello se defiende otros tipos de contribuciones valiosas, pero además se otorga restricciones a los principios de reciprocidad

y responsabilidad para evitar que se conviertan en mecanismos que generen injusticias. Como señalan White y Cooke:

La idea aquí *no es que cada persona debe necesariamente hacer una contribución equivalente al valor de los bienes y servicios que consumen*. Más allá de sus dificultades prácticas, se debe insistir en que sería injusto [hacer eso] teniendo en cuenta que la capacidad de las personas para hacer valiosas contribuciones es hasta cierto punto una cuestión moralmente arbitraria. En cambio, *la idea es que los ciudadanos tienen el deber de hacer una contribución razonable teniendo en cuenta sus dotes naturales* [cursivas nuestras]. (White y Cooke, 2007: 8)

En este sentido, las restricciones a la aplicación de los principios de responsabilidad y reciprocidad reconocen que éstos no están exentos de implicaciones, pues el deber de contribuir (ya sea por medio del trabajo u otras contribuciones razonables), entendido como un deber social que el Estado puede (y debe) hacer cumplir, *no es independiente del carácter de la sociedad* (White y Cooke, 2007: 2; Goodin, 2002: 592; Deacon, 2003: 14). Si la sociedad está basada en un contrato injusto, entonces *no es “legítimo”* exigir de los menos favorecidos que contribuyan a su propia explotación (White, 2000: 515; White y Cooke, 2007: 9).

Así, para que sea legítima, posible y razonable la condicionalidad (y la exigencia de la responsabilidad y reciprocidad en general) en la política social, no pueden desconocerse las características de la sociedad, que debe cumplir al menos cuatro condiciones mínimas de distribución. Éstas son las siguientes: 1) justa distribución de oportunidades, los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse; 2) justa recompensa, los salarios no deben ser desproporcionados, y las contribuciones tributarias deben ser de carácter progresivo; 3) universalidad, las contribuciones deben ser esperadas y exigidas de *todos* los miembros de la sociedad que tengan la capacidad para hacerlo; 4) diversidad, la sociedad debe ser sensible a un amplio rango de contribuciones que los ciudadanos pueden hacer según sus propias condiciones (White, 2000: 515-516; Goodin, 2002: 592; para una explicación extensa véase White y Cooke, 2007: 4-10).

Estas condiciones que debe cumplir una sociedad traen consigo una pregunta: ¿qué tantas “oportunidades” deben ser creadas para que la responsabilidad y reciprocidad de los más pobres sea exigida? (Deacon, 2003: 6). White y Cooke señalan al respecto lo siguiente:

La respuesta a esta pregunta es casi seguro un problema complejo que es difícil de resumir de forma fácil. En una sociedad profundamente injusta, los esfuerzos para hacer cumplir una reciprocidad basada en “la responsabilidad

de trabajar” bien podría consolidar la injusticia como, por ejemplo, aumentando la presión sobre los ciudadanos menos favorecidos por trabajos precarios [...]. Para los progresistas, la responsabilidad basada en la reciprocidad de contribuir sólo tiene sentido como parte de una sociedad basada en un contrato justo de bienestar. Si el contrato es radicalmente injusto, como en la distribución de oportunidades y recompensas, entonces la razón de justa reciprocidad comienza a desaparecer (al menos para los ciudadanos menos favorecidos). Dicho de otro modo, ¿cómo pueden los grupos más ricos y privilegiados, que se benefician de las oportunidades y la estructura de recompensas, justificar un llamado a aquellos que tienen una desventaja injusta a “seguir las reglas del juego” y “hacer su parte” [que les toca]? ¿No responderían los grupos desfavorecidos: “vamos a poner nuestro granito de arena, cuando tú hagas lo tuyo”, mediante el fomento de una distribución más equitativa de oportunidades y recompensas? Simplemente no es aceptable que el injustamente rico y privilegiado escoja “los pedacitos” del contrato social que deben ser respetados y aplicados. (White y Cooke, 2007: 9)

En suma, el matiz que se propone dentro de la misma argumentación de los principios de reciprocidad y responsabilidad tiene la finalidad de garantizar un régimen de condicionalidad que sea lo suficientemente sensible a las necesidades, circunstancias y otras responsabilidades de los ciudadanos, en especial de los menos aventajados (White y Cooke, 2007: 8). Estos requisitos mínimos que una sociedad debe cumplir permiten que la exigencia de la responsabilidad y reciprocidad sea “justa” (White, 2003).

A la luz de las cuatro condiciones mínimas que una sociedad debe cumplir para exigir la responsabilidad y reciprocidad, se mostrarán las tensiones entre la condicionalidad en el Programa Oportunidades de México y los argumentos que le subyacen. En otras palabras, se intentará hacer una crítica a la argumentación (de la condicionalidad) desde *la misma lógica* que la sostiene. Sin embargo, antes es pertinente detallar en qué consiste la condicionalidad en dicho Programa.

3. La condicionalidad en el Oportunidades

En el ámbito de las políticas sociales, y en particular de los PTC, la condicionalidad⁶ ha sido diseñada para generar los incentivos positivos para que

⁶ Se hace uso del término condicionalidad (en singular) para hacer referencia al instrumento o herramienta de una política social que bien puede comprender una serie de exigencias concretas a los beneficiarios (que suelen llamarse condicionalidades o corresponsabilidades). Al hablar de “la condicionalidad” (en singular) se quiere poner a este concepto a la par del instrumento

las familias en pobreza extrema inviertan en capital humano. Mediante la condicionalidad las familias son incentivadas (u obligadas), con la finalidad de recibir la transferencia monetaria, a enviar a los niños a la escuela de forma continua, a asistir a consultas médicas preventivas por lo menos dos veces al año, a asistir a charlas informativas para cuidados de la salud, entre otras (estas son las corresponsabilidades, o condicionalidades: exigencias concretas) (Marchionni y Conconi, 2008; Villatoro, 2007: 5; Cecchini y Martínez, 2010: 112). Se concibe, además, que sólo con las condicionalidades mejorarán las oportunidades de vida de los pobres extremos (Lund *et al.*, 2008: 3).

La condicionalidad intenta, mediante el favorecimiento de la toma de decisiones eficientes, que las familias a largo plazo dejen de depender de la ayuda que se les proporciona por medio de estos programas (Cohen, Franco y Villatoro, 2006: 95). Además, las condicionalidades aplicadas a las familias beneficiarias en los PTC buscan evitar que éstas sigan tomando decisiones que a largo plazo son “ineficientes”, como sacar a los niños de la escuela para trabajar y ganar pequeñas cantidades de dinero (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010: 135).

No obstante, el término condicionalidad no es usado de manera generalizada en todos los PTC alrededor del mundo. Esto se debe a su connotación negativa (Schüring, 2010: 4-5), principalmente proveniente de las distintas fases de ajuste estructural emprendida por los países prestatarios, como condición impuesta por la Banca Multilateral de Desarrollo (Babb, 2010: 7, 101, 117). Esa es una de las razones que llevaron a cambiar el término por “corresponsabilidades”, pero también porque se hace énfasis en la responsabilidad activa de los beneficiarios para cambiar su condición y la del gobierno para facilitar a éstos servicios de salud y educación. Para el caso de los documentos oficiales del Programa Oportunidades se utilizan únicamente los términos “corresponsabilidad” y “corresponsabilidades”.

La condicionalidad como instrumento del Oportunidades comprende una serie de obligaciones y actividades que las familias beneficiarias deben cumplir para poder recibir la transferencia, como son la asistencia continua de los niños a la escuela (85% de asistencia mínima), asistencia de todos los miembros de la familia a consultas médicas cada seis meses, los jóvenes deben asistir a pláticas de salud reproductiva, las madres o titulares del apoyo deben asistir a pláticas de salud en general, salud reproductiva e higiene. Sin embargo, estas no son las únicas características de la condicionalidad en el Programa.

de focalización en una política pública (y en el sentido de que no existen “focalizaciones”). Cuando se haga uso del término condicionalidades, se entenderán las exigencias concretas.

La condicionalidad que aplica el Oportunidades está construida en torno a “argumentos técnicos” (orientar a la familia a comportamiento más “eficiente” e invertir más en capital humano), pero también de manera implícita a otros principios teóricos y normativos (Cecchini y Madariaga, 2011: 62; Madariaga, 2009: 42). La condicionalidad que aplica el Programa está profundamente alineada al objetivo central de éste, que no es aumentar los niveles de ingreso de la población beneficiaria sino el desarrollo de su capital humano (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010: 41) y disminuir la pobreza en el largo plazo (Sedesol, 2011: 3).

Por ello, la transferencia de dinero sólo constituye un insumo para financiar las nuevas conductas positivas hacia la educación y la salud (Madariaga, 2009: 42). La importancia que se le asigna al cambio de conducta se ve reflejada, como se señaló, en condicionar los apoyos no sólo a las acciones como mandar a los niños a la escuela, sino a la asistencia a charlas informativas sobre salud en general, salud “reproductiva” e “higiene” (condicionalidades) (Cecchini y Martínez, 2010: 112).

La condicionalidad del Programa Oportunidades también se caracteriza por exigir a los beneficiarios la realización de ciertos trámites administrativos y por la realización de actividades periódicas (Sedesol, 2011: 10, 17-18); y, en un intento por que la familia comprenda que la transferencia no es una simple dádiva sin condiciones, por exigir la firma de una carta compromiso (Sedesol, 2011: 52); además, el Programa lleva a cabo un monitoreo estricto (mediante varios registros, formularios, etc.) del cumplimiento de las condicionalidades (Sedesol, 2011: 18-22).

La condicionalidad del Programa no contempla exenciones de ningún tipo, ni para niños discapacitados, población sin servicios básicos de educación y salud, ancianos, madres solteras, etc. (Sandoval, 2013: 101-102); y dado que el objetivo principal del Programa es la acumulación de capital humano (salud, alimentación y educación), se destina una transferencia por cada actividad a realizar de educación y salud con la finalidad de que la familia “comprenda” que la falta en un área conlleva la cancelación de la transferencia específica (Sedesol, 2011: 12-15), y si la familia persiste en incumplir con sus corresponsabilidades se le sanciona con la expulsión del Programa, sin determinar las causas de la falta (Sedesol, 2011: 12).

Y aunque la condicionalidad del Oportunidades está encaminada a la acumulación de capital humano, ésta no comprende obligaciones específicas que realmente reflejen el aumento de este capital (ciertas notas en la escuela, cierto peso y estatura de los niños, etc.) (Sandoval, 2013: 106-107).

3.2 *Las faenas como corresponsabilidades extraoficiales*

Desde que el Programa se puso en marcha como Progresá en 1997, se han ido introduciendo de manera informal ciertas actividades y trabajos comunitarios que tienen que realizar los beneficiarios del Programa, principalmente la titular (que suele ser la madre), como barrer las calles, pintar banquetas, limpiar o pintar la escuela, limpiar el centro de salud, instar a las mujeres a hacerse el examen de cáncer, o estimular a los estudiantes a mantener cierto promedio en la escuela, etc., todo ello con la finalidad de que se le certifique su asistencia a los centros de salud o a la escuela (Hevia, 2007: 12; Escobar y González de la Rocha, 2005: 296-297; Adato, 2000: 35). Estas actividades son definidas por los actores locales que no tienen autoridad real para convocar a dichas labores (no tiene sustento en las reglas de operación), como los médicos y maestros.

Las faenas refuerzan la idea de no permitir “recibir algo a cambio de nada”, como si asistir a los centros de salud, mandar a los niños a la escuela y ser pobre no fuera de por sí suficiente (las corresponsabilidades). En este artículo se concibe que las faenas establecen *de facto* una lógica de *workfare* que se deriva a su vez de *la lógica misma de la condicionalidad*. En el apartado en que se muestran las tensiones entre la condicionalidad del Oportunidades y los principios ya señalados se retomarán “las faenas”.

4. La visión de los actores clave sobre la responsabilidad y reciprocidad

Las élites mexicanas y actores implicados en el diseño y operación⁷ del Oportunidades sostienen argumentos convergentes con los expuestos en el apartado sobre la responsabilidad y reciprocidad que los pobres deben asumir para ser beneficiarios de la política social, ligados especialmente al cumplimiento de las condicionalidades. Algunos de los actores que manifiestan estas ideas son el ex coordinador nacional del Programa Oportunidades, el doctor Neftalí Escobedo, los ex presidentes de la República, Vicente Fox y Felipe Calderón, así como de Santiago Levy, uno de los principales diseñadores del Programa.⁸

⁷ Se seleccionan a estos actores (y sus opiniones y declaraciones) porque se considera que son parte de la élite que en cada sexenio tuvo la posición y el peso para decidir sobre la continuidad o no del Programa y sus características, más que cualquier otro ciudadano. Si bien la decisión de continuidad pudo haber considerado factores técnicos y políticos, también influyó la alineación de estos actores con ciertas ideas y principios teóricos y normativos.

⁸ Si bien Santiago Levy no fue el único diseñador del Programa, fue el que desarrolló más

Desde el primer bosquejo de Levy sobre lo que sería el Progreso se vislumbraba una clara preocupación por evitar que los programas de atención a la pobreza crearan dependencia entre los beneficiarios. En su documento para el Banco Mundial, Levy (1991) señalaba que el Programa debía crear los incentivos necesarios para que los pobres por sí mismos superaran su condición (“se pongan en pie por sí mismos”), al respecto Levy señalaba que:

las políticas de ayuda a los pobres necesitan evitar la creación de una clase “dependiente de la asistencia social” [*welfare dependents*]; la estructura de incentivos debe ser tal que en el margen siempre beneficie a los pobres a trabajar y a ganar ingresos adicionales [*sic*]. [...] Claramente, los esquemas que simplemente transfieren ingreso a los pobres no generan los incentivos para que estos trabajen. (Levy, 1991: 52)

Aunque los regímenes de bienestar de México y Estados Unidos son distintos, la preocupación de Levy coincide con la de Mead (1986) con respecto a evitar que los pobres o desempleados dependan de la asistencia social para siempre (Medrano, 2011b). Sin embargo, Mead orienta su preocupación hacia la obtención de una ciudadanía plena por parte de los beneficiarios que asumen responsabilidades sociales (como trabajar), mientras que Levy deja un vacío y se preocupa más por la carga que pueden representar los pobres para el Estado.

No obstante, es importante señalar la diferencia entre las poblaciones que Mead y Levy temen se hagan “dependientes” del Estado; en un caso son los desempleados con capacidad de trabajar en la economía estadounidense, mientras en el otro son los pobres extremos que llevan décadas y generaciones siendo pobres (campesinos, indígenas, etc.). De esta forma, la preocupación de Levy va mucho más allá de lo razonable, no sólo por la diferencia entre los sistemas de bienestar sino también por tratarse de la población de la que se trata (Ordóñez, 2002: 137-138; Barba, 2004: 26-30, en especial la última página).

Ahora bien, como se señaló anteriormente, el término corresponsabilidad alude a la responsabilidad activa de los pobres y del Estado. Para la Sedesol exigir la responsabilidad de los beneficiarios se vuelve prioridad. En el apartado “Fomentar la corresponsabilidad de los padres” se señala que:

ampliamente la parte teórica del Programa, mientras que otros actores como Ponce de León se ocuparon más de la forma de instrumentar la focalización. En suma no puede atribuirse el diseño a sólo estos dos actores, pero sin duda son los más visibles y cuyas declaraciones son más localizables.

La participación activa de los padres de familia es insustituible para alcanzar una buena educación de los hijos; también lo es para mejorar su salud y su nutrición. Los esfuerzos gubernamentales en estas áreas *sólo pueden rendir frutos con la participación activa de las familias*. En este sentido, los apoyos son un complemento, y *nunca un sustituto del esfuerzo cotidiano que realizan las propias familias para superar la pobreza* [cursivas nuestras]. (Sedesol, 1999: 8)

Nuevamente citando a Santiago Levy, pues es uno de los que más argumenta sobre las condicionalidades y la responsabilidad para el caso de México, señala lo siguiente:

Las familias pobres precisan de apoyos; pero estos *no deben suprimir o minar su función de sujetos centrales en la transformación de sus condiciones de vida*. Las actitudes tutelares son incompatibles con la erradicación de la pobreza. La corresponsabilidad y el respeto no son sólo indispensables para combatir la pobreza de un modo efectivo; también son elementos esenciales de una sociedad democrática. La corresponsabilidad y el respeto implican, indisolublemente, *un esfuerzo recíproco de las familias pobres, que vincule los beneficios que reciben con acciones concretas de su parte*. Por ello, independientemente de consideraciones técnicas, en 1996 se juzgó indispensable que los apoyos del Progreso fuesen directamente a las familias y *estuviesen condicionados a acciones directas de éstas para mejorar su nutrición, salud y educación*. Además se decidió que estos apoyos fuesen *un complemento, más no un sustituto, de su esfuerzo cotidiano*. También por eso se estableció que la mayor parte de los apoyos fuesen monetarios y no en especie. Ello daría más libertad de elección [cursivas nuestras]. (Levy y Rodríguez, 2005: 60)

En esta última cita se expresan los conceptos relacionados con lo expuesto anteriormente: la corresponsabilidad, fundamentalmente enfocada en la *responsabilidad* de los beneficiarios (y no en la del Estado) para que superen su condición y dejen de depender de la ayuda del Estado (los pobres como “sujetos centrales en la transformación de sus condiciones de vida”). De igual forma, la corresponsabilidad es entendida como un esfuerzo *recíproco* entre el Estado y las familias pobres (“un esfuerzo recíproco de las familias pobres, que vincule los beneficios que reciben con acciones concretas de su parte”).

Además, Levy y Rodríguez expresan su temor por la posible dependencia de las familias pobres que el Oportunidades podía generar, de allí la importancia que ellos le asignan a las corresponsabilidades como promotoras de la responsabilidad:

Por otro lado, la corresponsabilidad implicaba también que se debía procurar evitar que las familias pobres tuvieran *una dependencia permanente* de las

transferencias de ingreso. En consecuencia, los apoyos debían asegurar que las familias siempre *tuvieran incentivos* para aumentar sus ingresos a través de su *propio esfuerzo*; por ello, los programas tenían que lograr un equilibrio entre apoyos a las familias pobres con recursos para aumentar su consumo presente y apoyos que permitan invertir en su futuro [cursivas nuestras]. (Levy y Rodríguez, 2005: 61)

En su libro *Pobreza y transición democrática en México*, Levy vuelve a señalar la importancia de la responsabilidad y las condicionalidades. Al respecto escribe:

Exigir su participación activa contribuye a que los beneficiarios adquieran un *sentido de responsabilidad*, realización personal y mayor poder de decisión [...]. Los hogares pobres no están recibiendo dádivas: *participan activamente en un esfuerzo por superar las difíciles condiciones de pobreza en las que viven* [cursivas nuestras]. (Levy, 2006: 131, véase también página 147)

Otro actor que también menciona la noción de la responsabilidad y reciprocidad es quien fuera coordinador nacional del Programa, el doctor Nefthalí Escobedo. En una entrevista radiofónica hecha el 8 de octubre de 2010, declara lo siguiente:

Mire, [en] promedio podemos decir que es de 790 pesos mensuales lo que se les da, y efectivamente es un monto que equivale, en términos generales, al 20 por ciento de los ingresos de las familias de escasos recursos. ¿Por qué?, bueno, el objetivo del Programa no es cubrir la totalidad de las necesidades propias de la ciudadanía *porque entonces entraríamos en un proceso de dame todo sin que yo tenga que hacer un esfuerzo de nada*.

Y creo que las condiciones del país no están para eso. Entonces el Programa está diseñado de tal forma de que lo que se les da como apoyo económico a las familias, siempre solicitando una corresponsabilidad de ellas, ya sea en salud o en educación, lleva consigo el asegurar un mínimo que permita a la familia solventar muchos de los gastos alimentarios que tiene y que, bueno, *implica que también la familia haga un esfuerzo por ir mejorando sus condiciones económicas* [cursivas nuestras] [...]. (Oportunidades, 2010a)

En esta declaración se puede observar que el ex coordinador nacional del Oportunidades hace alusión a la idea de reciprocidad cuando señala “*porque entonces entraríamos en un proceso de dame todo sin que yo tenga que hacer un esfuerzo de nada*”, pero también hace alusión a la idea de responsabilidad cuando declara que “*implica que también la familia haga un esfuerzo por ir mejorando sus condiciones económicas*”. No hay ninguna duda que de manera

inconsciente (esto es, sin conocer los referentes teóricos normativos que aquí se han mostrado) o consciente, el ex coordinador nacional del Programa hace referencia a las ideas de responsabilidad y reciprocidad.

El doctor Neftalí vuelve a señalar la importancia de las condicionalidades y la responsabilidad en una entrevista realizada el mismo 8 de octubre en el programa de Sergio Sarmiento. Al respecto se expresa de la siguiente forma:

El esquema de transferencias condicionadas que implementa el Programa Oportunidades, en donde no hay un solo recurso que se le dé a los beneficiarios *si no va hilado a una corresponsabilidad por parte de ellos*, o sea, no hay nada que se dé *sin que ellos también pongan algo de su parte* o pongan algo de ellos para mejorar su calidad de vida [cursivas nuestras]. (Oportunidades, 2010b)

Nuevamente queda de manifiesto la noción de reciprocidad, principalmente, de los pobres para cambiar su condición, claramente ligada al cumplimiento de las condicionalidades.

Por otro lado, el ex presidente Vicente Fox (2000-2006) también puso de manifiesto la idea de responsabilidad de los pobres que participan en el Oportunidades. Al respecto declaró en un discurso:

Como toda la política social de mi administración, este Programa se aleja de las prácticas paternalistas y descansa *en la responsabilidad compartida de todos*; en la corresponsabilidad de la gente, en la solidaridad de las comunidades. Aquí reside la fuerza y eficacia del Programa. Con Oportunidades impulsamos a las familias para que *puedan superar la condición de pobreza por su propio esfuerzo* [cursivas nuestras]. (Zamorano, 2008: 81-82)

En esta declaración del ex presidente Vicente Fox se puede observar de forma clara la idea de reciprocidad cuando se refiere a que el Programa descansa en *“la responsabilidad compartida de todos”*, pues, como se señaló en el apartado anterior, la reciprocidad para algunos autores *“implica responsabilidades interconectadas e interdependientes”*.

También el ex presidente de la República, Felipe Calderón, en un discurso se refirió a la estrategia para superar la pobreza en términos de responsabilidad (sin embargo, sin mencionar las condicionalidades), señalando lo siguiente:

[La estrategia social] no cancela ni la libertad ni la responsabilidad de la gente, sino que parte de la premisa de que sólo con más libertad y sólo con más responsabilidad personal es posible superarse; por eso promueve condiciones indispensables para el verdadero desarrollo como son, precisamente, la libertad, la igualdad, la justicia y la responsabilidad. (Oportunidades, 2008)

Aquí el ex presidente Calderón también se refiere a la idea de responsabilidad cuando señala que “sólo con más responsabilidad personal es posible superarse”.

Algunos otros miembros del gobierno federal de México (en la discusión del Oportunidades y los derechos humanos), enfatizaban el riesgo de situar a los derechos en el centro de la discusión sin hacer hincapié en las responsabilidades de los pobres. Estos miembros del gobierno federal señalaban que “los pobres tienen derechos en tanto son responsables al mismo tiempo” (responsabilidad), y que no se debería hacer “una interpretación pasiva de los derechos humanos” en la cual sólo el gobierno tiene responsabilidades (reciprocidad) (entrevistas en Medrano, 2011b: 29).

Como se puede observar, tanto las élites como personas involucradas en el diseño e implementación del Programa enfatizan la responsabilidad y reciprocidad de los pobres en superar su propia condición y señalan a la condicionalidad como el mecanismo para que este principio se cumpla.

Ya sea una argumentación teórica estructurada o una apelación a algún valor moral, sea de forma consciente o no referencia a los fundamentos teóricos normativos ya expuestos, la responsabilidad y reciprocidad de los pobres figura como *una prioridad en el Oportunidades*. En este sentido, la condicionalidad puede ser vista como un instrumento de política que se utiliza para promover la acumulación de capital humano, pero también para obligar a los beneficiarios a pagar una contraprestación (ser recíprocos) y enseñarles a no depender del resto de la sociedad materializada en el Estado (ser responsables).

Sin embargo, ¿hasta qué punto es justo o legítimo, *según los mismos fundamentos teóricos y normativos expuestos*, que el Programa Oportunidades exija la responsabilidad y reciprocidad de los beneficiarios (los pobres extremos) mediante el uso de condicionalidades? En el apartado siguiente se intentará responder esta pregunta.

5. Las tensiones entre la condicionalidad en el Oportunidades y los fundamentos de responsabilidad y reciprocidad

Desde el mismo nombre que se ha asignado a las condicionalidades en el Oportunidades (corresponsabilidades) aparece la idea de que los pobres asuman su responsabilidad para superar la condición en la que se encuentran y la de realizar acciones específicas para demostrar que en efecto están asumiendo dicha responsabilidad. Para gozar de derechos, los pobres tienen que

asumir su responsabilidad y ser recíprocos. En esta lógica, la culpa por la pérdida de derechos recaería sobre los pobres mismos (Dwyer, 2004: 276; Corona, 2011: 151-152).

Sin embargo, los fundamentos teóricos y normativos de responsabilidad y reciprocidad señalan que exigir la corresponsabilidad de los pobres no es irrestricta de las características de una sociedad. Así, no se puede culpar a los pobres y exigirles su responsabilidad si la sociedad es injusta, pues esta injusticia es la causa última de la pobreza. Una sociedad justa debe cumplir cuatro condiciones.

La primera condición es que debe haber una justa distribución de oportunidades. Recientemente el Banco Mundial ha destacado que México es el tercer peor país de América Latina con movilidad intergeneracional, justo detrás de Guatemala y Nicaragua. En otras palabras, las probabilidades de una persona de ascender económicamente en relación con su generación anterior son pocas (BM, 2013: 108). Torche señala que en México los quintiles superior e inferior presentan una significativa *inmovilidad*. “Para personas con orígenes en el quintil más pobre, la mitad (51%) permanece en dicho quintil en su vida adulta, y sólo 4% accede al quintil superior” (Torche, 2007: 17). La autora también señala que “la movilidad descendente desde el quintil más rico, incluso de corta distancia, es muy limitada. En otras palabras, provenir del sector más privilegiado de la sociedad es una garantía poderosa de alto bienestar económico en el caso de México” (Torche, 2007: 18).

Además, en México las oportunidades de acceder a educación de calidad no son iguales para todos, siendo favorecidos los niños o jóvenes de localidades urbanas en detrimento de las rurales (De Paes *et al.*, 2008: 210). De igual forma, en el ámbito laboral siguen existiendo un conjunto de factores que ponen en desventaja a algunas personas a pesar de sus capacidades (debido al color de la piel, al aspecto físico, a la lengua y al origen étnico, etc.) (De la Madrid, 2012: 15). Yaschine (2012: 263-264) aparte de señalar los deficientes resultados del Oportunidades para superar la pobreza intergeneracional (en los primeros niños beneficiarios que en el 2007 tenían de 18 a 24 años), también hace una fuerte crítica al Programa por no considerar los factores de desventaja a los que se tienen que enfrentar estos jóvenes.

La segunda condición que debe cumplir una sociedad para poder exigir la responsabilidad y la reciprocidad de los más pobres es que debe evitarse una gran desigualdad de ingreso entre los miembros de la sociedad. México tampoco cumple esta condición. La OCDE (2011: 1) ha señalado que entre los países que pertenecen a esta organización en promedio los ingresos del 10% de la población más rica es 9 veces mayor a los del 10% de la población más pobre; sin embargo, en México esta diferencia es de 25 veces.

La tercera condición señala que todas las personas, incluyendo los ricos y los que viven de sus rentas, deben hacer alguna contribución; si esto no sucede, no es legítimo exigir a algunos (a los más pobres) que sean responsables. Si se exige a los más pobres que envíen a sus hijos a la escuela, que asistan a pláticas de higiene y hagan trabajo social por una transferencia que representa 20% de sus ingresos ¿qué se exige a los demás?

La OCDE señala que la recaudación tributaria de México, con respecto al PIB, es la más baja de entre los países miembros de la organización, siendo de tan sólo 13.9%, mientras el promedio de la organización es de 35% (OCDE, 2011: 16). Pero un país no sólo debe recaudar más, sino recaudar de manera progresiva para que esa sociedad sea justa, que pague más (no sólo un monto mayor sino un porcentaje mayor de su ingreso) el que más gana. Pero no sólo eso, de manera extraordinaria y en condiciones irregulares (como los diputados señalaron) el mismo SAT reconoció en 2009 que “el régimen de consolidación fiscal que se contempla en la Ley del Impuesto Sobre la Renta permite que alrededor de 400 grandes grupos empresariales, que en conjunto acumularon ingresos por 4.96 billones de pesos en 2008, tengan una carga fiscal en ISR de 1.7% en promedio” (Cámara de Diputados, 2010), lo que contrasta con 15.6% de impuestos y contribuciones que tienen que hacer los empleados en México.

La cuarta condición de una sociedad justa es que debe ser sensible a diferentes formas de contribución (como el cuidado y apoyar la educación de los hijos), teniendo en cuenta las proporciones y considerando las diferencias de las personas. Esta sería la única condición que se cumpliría con las condicionalidades en el Oportunidades si no fuera por las actividades *o faenas* que tienen que realizar las titulares del beneficio.

Como se señaló en el segundo apartado, las faenas la mayoría de las veces no son legítimas, pues tienen únicamente la finalidad de cargar de trabajo a las beneficiarias para que “hagan algo”. En el fondo se encuentra la idea de que los pobres beneficiarios son ociosos o no trabajan, y que cumplir con mandar a los niños a la escuela, asistir a pláticas y a las citas médicas *no es suficiente*, tienen que “hacer algo más”. El mismo White considera que cuidar a los niños y no echar por la borda la educación de éstos es una forma válida de tomar responsabilidad *como padres* y ser recíprocos *con la sociedad* por la ayuda recibida vía las políticas sociales (White y Cooke, 2007: 8; White, 2000: 515-516; 2003: 72-77, 91; Goodin, 2002: 590).

De esta forma se puede observar que asumiendo de forma amplia y detallada los fundamentos teóricos y normativos de responsabilidad y reciprocidad, es posible señalar que la condicionalidad en México es ilegítima e irrazonable. La condicionalidad del Oportunidades se aplica en una sociedad injusta, por lo que lo único que puede resultar de ello es perpetuar dicha sociedad.

Comentarios finales

En las explicaciones de las causas de la pobreza que predominan en México no aparecen ni los problemas estructurales (véase Medrano, 2009; 2011a; 2011b; 2013) ni el Estado como una causa (ya sea por su ausencia o por su intervención) de la pobreza, por lo que se intentan trasladar las obligaciones o responsabilidades del Estado, y otros actores, a los pobres extremos (Deacon, 2003: 2). Así, los pobres son responsables de su propia pobreza y responsables de salir de ella. En esta lógica, la condicionalidad que implementa el Oportunidades busca cambiar el comportamiento de los pobres, pues se hace un mayor énfasis en las elecciones, estilos de vida y la cultura de los propios pobres (Ovejero, 2008: 131). Así, los pobres deben ser responsables de superar su condición y de ser recíprocos con la sociedad por los apoyos recibidos vía las políticas sociales.

Mucho se ha debatido en otros países (principalmente anglosajones) sobre la necesidad y pertinencia de imponer condicionalidades a los más desaventajados de la sociedad. En México este debate nunca ha ocurrido, por el contrario, se concibe a la condicionalidad como un elemento indispensable para que los pobres puedan superar su condición: es un elemento que *no está sujeto a cuestionamiento*.

En este artículo se concibe que la condicionalidad del Oportunidades debe ser debatida, ya no sólo desde otros enfoques como el de los derechos económicos, sociales y culturales (Sandoval, 2013) o desde el desarrollo teórico del ingreso básico universal, sino desde *los mismos fundamentos teóricos y normativos de responsabilidad y reciprocidad que la justifican*.

La condicionalidad del Oportunidades no resiste ni siquiera a la argumentación que le subyace y aparentemente justifica; por lo que, a la luz de esta misma argumentación, es ilegítima, injusta e irrazonable, puesto que México no cumple con ninguna de las cuatro condiciones que debe tener una sociedad para exigir la responsabilidad y reciprocidad, especialmente de los más pobres. México no genera oportunidades iguales para todos, los ingresos son desproporcionalmente desiguales, no todos contribuyen en la misma proporción (especialmente los grupos empresariales) y finalmente no es sensible a distintas formas de contribución (pues permite las faenas).

Una sociedad injusta como la mexicana (a la luz de los mismos argumentos de responsabilidad y reciprocidad) no tiene autoridad legítima para poner en práctica los principios de responsabilidad y reciprocidad de manera *estricta*. Pues una “sociedad poco justa es la que menos puede exigir a sus ciudadanos menos favorecidos, y la que más mensura debe tener al intentar forzar tales contribuciones” (White y Cooke, 2007: 9).

Recibido: julio de 2013
Revisado: octubre de 2013

Correspondencia: Avenida de los Maestros 73/Int. 3/Col. Agricultura/Deleg. Miguel Hidalgo/México, D.F./correo electrónico: sandoval.alvarez@gmail.com

Bibliografía

- Adato, Michelle (2000), "El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad", IFPRI, en URL http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/adato_comunidad.pdf, fecha de consulta mayo de 2013.
- Barba, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, núm. 92, julio, Santiago, Naciones Unidas.
- Bastagli, Francesca (2009), *From Social Safety Net to Social Policy?: the Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America*, IPC-IG working paper, núm. 60, Brasilia, The International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2001), "The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change", *World Politics*, vol. 54, núm. 1, octubre, pp. 1-26.
- Blyth, Mark (1997), "Any More Bright Ideas?: the Ideational Turn of Comparative Political Economy", *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 229-250.
- BM (Banco Mundial) (2013), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, Banco Mundial.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2005), "Derechos humanos y política social en México. El caso del Oportunidades", en Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y Miguel Concha (dir.), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, Nov. 2003-Nov. 2004*, México, Indesol, Sedesol y Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, pp. 13-52.
- Cámara de Diputados (2010), *Gaceta Parlamentaria*, número 2994-IV, jueves 22 de abril.
- Campbell, John (1998), "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", *Theory and Society*, vol. 27, núm. 3, pp. 377-409.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (ptc) en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2010), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL.

- Cohen, Ernesto, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006), "México: el programa de desarrollo humano Oportunidades", en E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad una mirada latinoamericana*, México, Flacso-México y Sedesol.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2006), "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias", en E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad una mirada latinoamericana*, México, Flacso-México y Sedesol, pp. 22-84.
- Corona, Benito (2011), "¿Redención o conducción? los efectos del Programa Oportunidades en los pobres", *Política y Cultura*, núm. 35, enero, pp. 131-160.
- Deacon, Alan (2003), "Justifying Conditionality: the Case of Anti-social Tenants", texto presentado en la Autumn Conference of the Housing Studies Association University of Bristol, 9 y 10 de septiembre.
- De la Madrid, Ricardo (coord.) (2012), *Reporte sobre la discriminación en México 2012 – Trabajo*, México, Conapred y CIDE.
- Denzau, Arthur y Douglass North (1994), "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*, vol. 47, núm. 1, pp. 3-31.
- De Paes, Ricardo, Francisco Ferreira, José Molinas y Jaime Saavedra (2008), *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial.
- Dery, David (2000), "Agenda Setting and Problem Definition", *Policy Studies*, vol. 21, núm. 1, pp. 37-47.
- Dwyer, Peter (2004), "Creeping Conditionality in the UK: from Welfare Rights to Conditional Entitlements?", *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 29, núm. 2, primavera, pp. 265-287.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2005), "Evaluación cualitativa del programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003", en Instituto Nacional de Salud Pública, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Etzioni, Amitai (1996), "A Moderate Communitarian Proposal", *Political Theory*, vol. 24, núm. 2, mayo, pp. 155-171.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady (2009), *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*, Washington, World Bank.
- Fleckenstein, Timo (2011), *Institutions, Ideas and Learning in Welfare State Change: Labour Market Reforms in Germany*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Francke, Pedro y Edgardo Cruzado (2009), *Transferencias Monetarias Condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza*, Lima y Ottawa, Proyecto Capital.
- Goodin, Robert (2002), "Structures of Mutual Obligation", *Jnl. Soc. Pol.*, vol. 31, núm. 4, pp. 579-596.
- Griggs, Julia y Fran Bennett (2009), *Rights and Responsibilities in the Social Security System*, Occasional Paper No. 6, Londres, Social Security Advisory Committee.
- Hall, Peter (1990), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of

- Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, abril, pp. 275-296.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos y David Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor: the Development Revolution from the Global South*, Sterling, Kumarian Press.
- Hay, Colin (2006), “Constructivist Institutionalism”, en S. A. Binder, R. A. W. Rhodes y B. A. Rockman (eds.), *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, pp. 56-74.
- Hevia, Felipe (2007), *El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía*, México, CIESAS, tesis de doctorado.
- Hill, Michael (1997), *The Policy Process in the Modern State*, Essex, Prentice Hall.
- Hogg, Michael y Graham Vaughan (2005), *Social Psychology*, cuarta edición, Essex, Pearson Education.
- Isuani, Armando (2006), “Importancia y posibilidades del Ingreso Ciudadano”, en C. Molina (ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 189-212.
- Levy, Santiago (2009), *Pobreza y transición democrática en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Levy, Santiago (2006), *Progress against Poverty. Sustaining Mexico’s Progres-Oportunidades Program*, Washington, Brookings Institution Press.
- Levy, Santiago (1991), *Poverty Alleviation in Mexico*, working papers, Washington, World Bank.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta.
- Lister, Ruth (2009), *Social Citizenship in New Labour’s New “Active” Welfare State*, Copenhagen, Cinefogo.
- Lloyd-Sherlock, Peter (2008), “Doing a Bit More for the Poor? Social Assistance in Latin America”, *Journal of Social Policy*, núm. 37, pp. 621-639.
- Lund, Frances, Michael Noble, Helen Barnes y Gemma Wright (2008), *Is there a Rationale for Conditional Cash Transfers for Children in South Africa?*, School of Development Studies Working Paper No. 53, Durban, University of KwaZulu-Natal.
- Madariaga, Aldo (2009), *Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades*, Taller de expertos protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones, Santiago, CEPAL.
- Maldonado, Jorge, Rocío Moreno, Isabel Giraldo y Camila Barrera (2011), “Los Programas de Transferencias Condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?”, Lima y Ottawa, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) e International Development Research Centre.
- Marchionni, Mariana y Adriana Conconi (2008), “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos”, en G. Cruces, J. M. Moreno, D. Ringold y R. Rofman (eds.), *Los programas*

- sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial, pp. 199-234.
- Mead, Lawrence (1986), *Beyond Entitlement*, Nueva York, Free Press.
- Medrano, Anahely (2013), "Social Policy and Sub-National Governments in Mexico: Analyzing Policy Change", documento presentado en Primer Congreso Internacional de Ciencia Política (AMECIP), Guanajuato, México, 26-28 de agosto.
- Medrano, Anahely (2011a), "Change and Social Policy in Mexico: Insights from Ideational Institutionalism", *Economía Informa*, núm. 369, julio-agosto, pp. 41-57.
- Medrano, Anahely (2011b), "Human Rights and Neoliberalism: an Uneasy Alliance for Protecting Children in Mexico", *Estudios Sociales*, vol. 19, núm. 38, julio-diciembre, pp. 10-36.
- Medrano, Anahely (2009), *Elites, Ideas and Poverty in Mexico*, York, University of York, tesis de doctorado.
- Medrano, Anahely y Pilar Berrios (2013), *Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades federativas*, s/l, CLACSO, mimeo.
- Nevile, Ann (2008), "Human Rights, Power and Welfare Conditionality", *Australian Journal of Human Rights*, vol. 14, núm. 1, pp. 1-20.
- North, Douglass (1992), "Institutions, Ideology, and Economic Performance", *Cato Journal*, vol. 11, núm. 3, invierno, pp. 477-488.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2011), *Estudios económicos de la OCDE: México 2011*, México, OECD Publishing, mayo.
- Oportunidades (2010a), *Enlace telefónico del Dr. N. Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador nacional de Oportunidades, con Antonio Valerio Delgado, conductor del noticiario "98.5"*, Grupo Imagen, 98.5 fm, 13:45 horas, 8 de octubre, en URL http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/entrevista_con_antonio_valerio_delgado, fecha de consulta junio de 2013.
- Oportunidades (2010b), *Enlace telefónico del Dr. N. Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador nacional de Oportunidades, con Sergio Sarmiento, conductor del noticiario "La red de radio red"*, Grupo Radio Centro, 1110 am y 88.1 fm, 9:10 horas, 8 de octubre, en URL http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/enlace_telefonico_del_dr_escobedo_serjio_sarmiento, fecha de consulta junio de 2013.
- Ordóñez, Gerardo (2002), "El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano", *Región y Sociedad*, vol. 14, núm. 24, pp. 99-145.
- Ovejero, Anastasio (2008), "Desigualdad, subdesarrollo y pobreza en la actual globalización ultraliberal", *Eikasia, Revista de Filosofía*, año III, núm. 18, pp. 107-176.
- Pérez, Cristian (2004), "Ingreso básico universal y diálogo social: una propuesta", *Diálogo Social*, boletín núm. 156, pp. 51-80.
- Rocheffort, David y Roge Cobb (1994), "Problem Definition: an Emerging Perspective", en D. Rocheffort y R. Cobb (eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Political Agenda*, Lawrence, University of Kansas Press, pp. 1-31.
- Sandoval, Benjamín (2013), *La condicionalidad en el programa Oportunidades:*

- un análisis de sus fundamentos teóricos y normativos y de sus implicaciones para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales*, México, UAM-Cuajimalpa, tesis de maestría.
- Schmidt, Vivien (2011), "Give Peace a Chance: Reconciling the Four (not Three) New Institutionalisms", en D. Béland y R. Henry (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 47-64.
- Schmidt, Vivien (2010), "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'", *European Political Science Review*, vol. 2, núm. 1, marzo, pp. 1-25.
- Schmidt, Vivien (2008a), "Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303-326.
- Schmidt, Vivien (2008b), "From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Institutional Change in Political Economy", Encuentro annual APSA 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Center, Boston, en URL http://www.allacademic.com/meta/p278339_index.html, fecha de consulta junio de 2013.
- Schmidt, Vivien (2005), "Institutionalism and the State", en C. Hay, M. David y M. Lister (eds.), *The State: Theories and Issues*, Basingstoke, Palgrave.
- Schüring, Esther (2011), "Preferences for Conditioning and Being Conditioned- Experimentaly Survey Evidence from Zambia", Maastricht Graduate School of Governance y UNU-MERIT, en URL <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=23592>, fecha de consulta junio de 2013.
- Schüring, Esther (2010), *Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities-Finding Common Ground*, MGSOG Working Paper, octubre, Maastricht, Maastricht University.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2011), *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (1999), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Sen, Amartya (2010), *La idea de la justicia*, México, Santillana.
- Sepúlveda, Magdalena (2009), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, Nueva York, Asamblea General Naciones Unidas.
- Sepúlveda, Magdalena y Carly Nyst (2012), *The Human Rights Approach to Social Protection*, Helsinki, Ministry for Foreign Affairs.
- Stanley, Kate, Liane Asta Lohde y Stuart White (2004), *Sanctions and Sweeteners: Rights and Responsibilities in the Benefits System*, Londres, IPPR.
- Steinmo, Sven (2008), "What Is Historical Institutionalism?", en P. Della y M. Keating (eds.), *Approaches in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 150-170.

- Stone, Debora (1989), "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 2, verano, pp. 281-300.
- Surel, Yves (2008) [1995], "Las políticas públicas como paradigmas", *Estudios Políticos*, núm. 33, pp. 41-65.
- Torche, Florencia (2007), *Movilidad intergeneracional y cohesión social: análisis comparado de Chile y México*, Nueva York, Proyecto Nacsal Cieplan-New York University Press.
- Villatoro, Pablo (2007), "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas, Brasilia, CEPAL e IPEA, 20-21 de noviembre.
- Wacquant, Loïc (2009), *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa.
- Weiss, Janet (1989), "The Powers of Problem Definition: the Case of Government Paperwork", *Policy Sciences*, núm. 22, pp. 97-121.
- White, Stuart (2003), *The Civic Minimum: on the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- White, Stuart (2000), "Social Rights and the Social Contract-Political Theory and the New Welfare Politics", *British Journal of Political Science*, vol. 30, núm. 3, pp. 507-532.
- White, Stuart y Graeme Cooke (2007), *Taking Responsibility: a Fair Welfare Contract*, Londres, Institute for Public Policy Research.
- Yaschine, Iliana (2012), *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México*, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México, tesis de doctorado.
- Zamorano, Gabriela (2008), "¿Desarrollando capacidades? Pobreza, oportunidades y ciudadanía neoliberal", *Bajo el Volcán*, vol. 7, núm. 12, pp. 67-88.
- Zibecchi, Carla (2008), "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionales y menos derechos para las madres pobres?: un análisis en base a tres experiencias en América Latina", *Revista Aportes Andinos*, núm. 21.

Acerca del autor

Benjamín Sandoval Álvarez es maestro en ciencias sociales y humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Cuajimalpa (2013). Dos de sus publicaciones son *La condicionalidad en el Programa Oportunidades: un análisis de sus fundamentos teóricos y normativos y de sus implicaciones para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales*, México, UAM-Cuajimalpa, 2013, tesis de maestría; así como "El Programa Oportunidades y Bolsa Familia: origen, desarrollo y operación desde una perspectiva municipal", *Revista Espacialidades*, vol. 2, núm. 2, 2012, pp. 52-77.

