

Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México

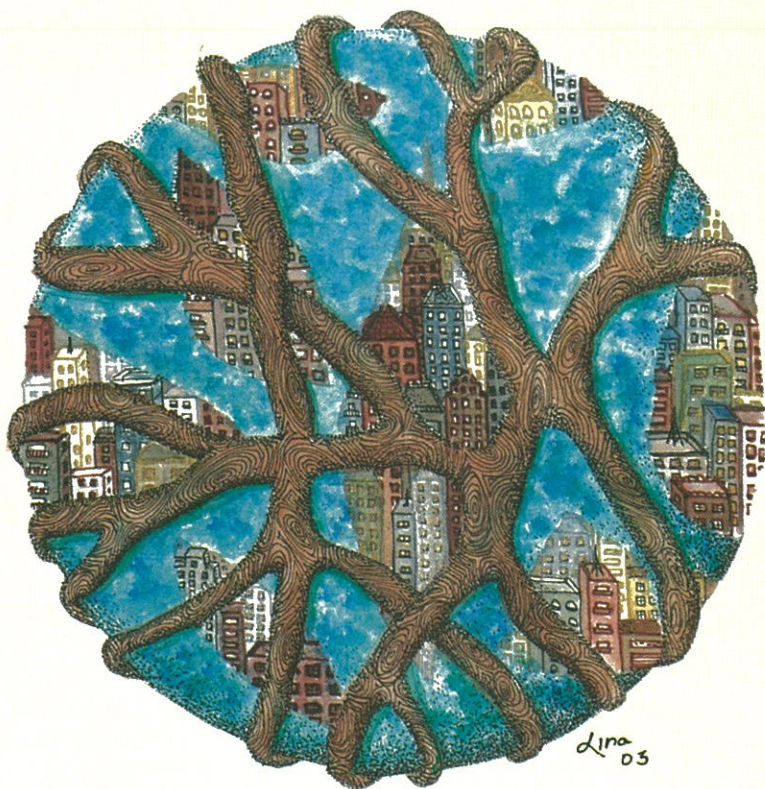
Gerardo Ordóñez Barba

Rocío Enríquez Rosas

Ignacio Román Morales

Enrique Valencia Lomelí

(coordinadores)



El Colegio de la Frontera Norte
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
Universidad de Guadalajara

Primera edición, 2006

D.R. © 2006, EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE
Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, Km. 18.5
San Antonio del Mar
Tijuana, B. C., México, C. P. 22560
Consulte nuestro catálogo en www.colef.mx

D.R. © 2006, INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585
Tlaquepaque, Jalisco, México, C. P. 45090
Consulte nuestro catálogo en www.iteso.mx

D.R. © 2006, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades
Editorial CUCSH-UDEG
Guanajuato 1045
Guadalajara, Jalisco, México, C. P. 44260
Consulte nuestro catálogo en www.cucsh.udg.mx

Ilustración de portada:
Lina Ojeda Revah, «Mundo», dibujo en tinta china sobre papel

ISBN: 970-27-0972-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México

Gerardo Ordóñez Barba
Rocío Enríquez Rosas
Ignacio Román Morales
Enrique Valencia Lomelí
(coordinadores)

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
2006

CONTENIDO

Introducción

GERARDO ORDÓÑEZ y ENRIQUE VALENCIA 9

I. Pobreza y políticas sociales en América Latina

1. América Latina: desarrollo social y políticas públicas
CARLOS SOJO 33
2. Las reformas económica y social en América Latina:
regímenes de bienestar en transición
CARLOS BARBA SOLANO 51
3. Programas de combate a la pobreza: la innovación social
desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México
y Perú, 1997-2002
JAIME A. PRECIADO CORONADO 85

II. Desarrollo y derechos sociales en México

4. La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros,
limitaciones y riesgos
JULIO BOLTVINIK 123
5. Derechos humanos y derechos sociales en México
CLARA JUSIDMAN DE B. 147

III. Evolución de la pobreza en México e impactos de las remesas y de Progres-a-Oportunidades

6. La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox:
continuidad en la alternancia
GERARDO ORDÓÑEZ BARBA y GUADALUPE ORTEGA VILLA 159
7. ¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002
FERNANDO CORTÉS 193

8. Las dos caras de la remesa JORGE DURAND	231
9. Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa Progres-Oportunidades en pequeñas ciudades AGUSTÍN ESCOBAR y MERCEDES GONZÁLEZ DE LA ROCHA	249
IV. Pobreza, género y envejecimiento	
10. Tendencias recientes de la pobreza con enfoque de género en América Latina ARACELI DAMIÁN	299
11. Pobreza y género en Tijuana: el Programa Jefas de Familia SILVIA LÓPEZ ESTRADA	345
12. Envejecimiento y redes de apoyo social en contextos urbanos de pobreza extrema: un estudio de caso ROCÍO ENRÍQUEZ ROSAS y ANA PAOLA ALDRETE GONZÁLEZ	367
V. Evaluación social y participación ciudadana	
13. En búsqueda de la participación ciudadana en el desarrollo social MANUEL CANTO CHAC	401
14. Las evaluaciones de Progres-Oportunidades y otros actores sociales. El caso de las organizaciones de la sociedad civil ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ	427
VI. Gestión de programas sociales: perspectivas institucionales	
15. Las dimensiones del capital social y construcción de sus indicadores en las acciones de Indesol CECILIA LORÍA SAVIÑÓN	465
16. Oportunidades y la superación del rezago educativo LUIS ALBERTO BARQUERA	479
Conclusiones	
ROCÍO ENRÍQUEZ ROSAS e IGNACIO ROMÁN MORALES	513

INTRODUCCIÓN

GERARDO ORDÓÑEZ BARBA*
ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ**

En las últimas dos décadas del siglo XX el Estado mexicano experimentó un conjunto de transformaciones que modificaron su posición y capacidad para intervenir en todas las esferas del desarrollo nacional. Junto con las reformas de tipo económico (apertura comercial, desregulación, eliminación de subsidios, liberalización, privatizaciones, entre otras), que tendieron a modificar y a limitar la participación del Estado en los mercados y en diversos campos de la producción, se aplicó otro paquete de medidas que afectaron el devenir de la política social en varias de sus dimensiones. Entre estas últimas destacan la descentralización de la educación básica y de los servicios de salud asistencial, la privatización del sistema de pensiones, el retiro de la mayor parte de los subsidios a la alimentación y a la construcción y adquisición de viviendas populares, y la implementación de programas compensatorios y de "inversión en capital humano", muy focalizados como instrumentos para combatir la pobreza.

Hacia finales del siglo pasado los resultados de estas estrategias mostraban cifras desalentadoras: por un lado, la economía siguió inestable y registró un crecimiento promedio per cápita cercano a cero entre 1983 y 2000, lo cual aumentó el empleo precario, la erosión de los salarios reales, la profundización de la desigualdad social y, consecuentemente, una mayor pobreza (véase cuadro 1); por otro lado, las reformas sociales se tradujeron en nuevas barreras de acce-

* El Colegio de la Frontera Norte.

** Universidad de Guadalajara.

CUADRO 1
Proporción de población en situación de pobreza, 1984-2004

Grados de pobreza	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Nacional (CEPAL)¹									
Pobreza extrema (1)	15.4	18.7	16.1	16.8	22.0	18.5	15.2	12.6	-
Pobreza moderada (2)	27.1	29.0	27.9	28.3	30.9	28.4	25.9	26.8	-
Pobreza (1+2)	42.5	47.7	44.0	45.1	52.9	46.9	41.1	39.4	-
Nacional (Comité Técnico)²									
Pobreza alimentaria	22.5	22.7	22.5	21.1	37.1	33.9	24.2	20.3	17.3
Pobreza de capacidades	30.2	29.3	28.0	29.4	45.3	40.7	31.9	27.4	24.6
Pobreza patrimonial	53.0	53.5	52.6	55.6	69.6	63.9	53.7	50.6	47.0
Urbana (CEPAL)									
Pobreza extrema (1)	9.6	13.1	9.6	9.0	14.3	9.7	6.6	6.9	-
Pobreza moderada (2)	26.6	29.0	27.1	27.8	31.8	29.2	25.7	25.3	-
Pobreza (1+2)	36.2	42.1	36.7	36.8	46.1	38.9	32.3	32.2	-
Urbana (Comité Técnico)									
Pobreza alimentaria	-	-	13.5	9.7	26.5	21.3	12.6	11.4	11.0
Pobreza de capacidades	-	-	18.4	17.1	35.0	29.0	20.2	17.4	17.8
Pobreza patrimonial	-	-	44.0	43.6	61.9	55.8	43.8	41.5	41.0
Rural (CEPAL)									
Pobreza extrema (1)	25.4	27.9	25.7	27.5	33.0	31.1	28.5	21.9	-
Pobreza moderada (2)	28.1	28.8	29.2	29.0	29.8	27.4	26.2	29.3	-
Pobreza (1+2)	53.5	56.7	54.9	56.5	62.8	58.5	54.7	51.2	-
Rural (Comité Técnico)									
Pobreza alimentaria	-	-	35.6	36.8	52.4	52.1	42.4	34.8	27.6
Pobreza de capacidades	-	-	41.8	46.2	60.2	57.6	50.0	43.9	35.7
Pobreza patrimonial	-	-	65.0	72.0	80.8	74.9	50.0	65.4	56.9

FUENTES: CEPAL-INEGI, 1993: Anexo estadístico; CEPAL, 2000: 40 y 42; CEPAL, 2004: 325; Cortés, 2002 y 2005, Sedesol, 2003; y, Székely (2003).

Notas: 1. El enfoque utilizado por CEPAL para catalogar la pobreza consiste en clasificar como "pobre" a una persona cuando el ingreso por habitante, en su hogar, es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza se determinan a partir del costo de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del "costo de las necesidades básicas". Para la "línea de pobreza extrema o de indigencia" se estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada zona geográfica; dicha canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos, sus precios relativos y las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, demás zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, se agregó el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la "línea de pobreza". Para ello, se multiplicó la línea de indigencia por un factor constante, 2 para las zonas urbanas y 1.75 para las rurales (CEPAL, 2004: 57). 2. SEDESOL instrumentó una nueva metodología para la medición de la pobreza, que la desagrega en tres categorías: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Para generar esta metodología SEDESOL convocó un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza; este Comité denominó las líneas de pobreza como 1, 2 y 3; SEDESOL incorporó la denominación oficial de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial (ver Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002). Para 1984 y 1989, Miguel Székely (2003) calculó la pobreza nacional con la metodología del Comité Técnico y las denominaciones de SEDESOL.

so a servicios elementales para cerca de la mitad de la población. Entre los principales perdedores encontramos a individuos, familias y, en algunos casos, comunidades enteras que viven en regiones apartadas del campo o en las zonas marginadas de las ciudades. Dentro de esta población, el problema de la pobreza y la desprotección absoluta se había agravado en los sectores sociales más vulnerables, como ancianos, mujeres y niños. En las comunidades rurales, principalmente en las indígenas, era patente el deterioro de una situación aparentemente irresoluble.

Por otra parte, en ese mismo periodo, acudimos también a la transformación del sistema político y del arreglo territorial de la federación vigentes hasta inicios de la década de 1980. Si bien durante la década de 1970 se habían dado los primeros pasos para abrir los procesos electorales a opciones políticas distintas a la oficial, principalmente de izquierda, la transición a la democracia todavía tuvo que recorrer un largo trecho y sortear toda suerte de obstáculos y embates de líderes y gobernantes que habían hecho del poder político su patrimonio histórico. En las elecciones de 1988 se escenificó uno de los momentos culminantes del autoritarismo; ante el inminente triunfo de la coalición de izquierda en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, las estructuras de poder reaccionaron instrumentando un estrepitoso fraude electoral. Los cambios institucionales que tuvieron lugar durante los dos sexenios siguientes (creación del Instituto Federal Electoral -IFE- y diversas reformas electorales, entre lo más destacado), promovidos en gran parte por la oposición partidaria tradicional y por activas organizaciones ciudadanas, así como la movilización social presenciada hacia finales de siglo, de cara a las elecciones de 2000, finalmente dieron paso a la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal como vía para la normalización democrática del país.

En ese proceso las regiones y sus sociedades no sólo no permanecieron ajenas a él; en muchos sentidos fueron precursoras de los cambios observados después a escala nacional. La alternancia en gobiernos locales ya había ocurrido en diversas partes del país desde la década de 1970, pero es hasta 1989 cuando se da por primera vez a nivel estatal con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California. Las luchas reivindicativas de estos gobiernos y la necesidad de la federación por incorporarlos como proveedores de servicios básicos (educación, salud y asistencia social, principalmente), ante la crisis financiera del Es-

tado, los colocaron en una posición estratégica como agentes de desarrollo y pusieron a las regiones y a las desigualdades regionales en un lugar protagónico dentro del debate nacional.

Como una medida de la importancia que ha adquirido la intervención local, conviene mencionar, desde el punto de vista del gasto público, que en el 2000 las administraciones estatales y los ayuntamientos ejercieron, en conjunto, alrededor de 42% de los presupuestos programables reportados por los tres órdenes de gobierno en los totales y en las partidas de desarrollo social, elevándose esta participación a casi tres cuartas partes de los recursos públicos destinados a educación y a más del 80% en lo referente a programas de abasto y asistencia social. En este marco sorprende que, a diferencia de lo que sucede en el caso de la educación, la presencia de las entidades federativas en la atención de la salud asistencial aún sea reducida (con 21% de los gastos nacionales en esta materia), a pesar de haber concluido en 1995 la transferencia de los servicios médicos y hospitalarios de la Secretaría de Salud a su ámbito de actuación (Ordóñez y Reyes, 2006). Un ejemplo más de intervención local, poco presente en los estudios de política social, es el de las nuevas acciones locales o estatales frente a los problemas de salud, educación, vivienda, empleo y alimentación, dirigidos especialmente a las poblaciones vulnerables; casos significativos, en este sentido, son los de las pensiones a adultos mayores en el D.F. y las diversas iniciativas de microcréditos.

En resumen, en el ocaso del siglo XX, confluyeron en México diversos procesos de cambio político, económico y social que prefiguraban un parteaguas en la historia del país, pero, al mismo tiempo, los problemas sociales, a la par que se promovía o se consolidaba la integración comercial, la reforma del Estado, el impulso al federalismo, el ascenso de la participación social y, finalmente, la transición a la democracia, se había generado el deterioro de las condiciones de subsistencia para al menos la mitad de los mexicanos.¹ Los resultados de las elecciones federales de 2000, además de sus lecturas políticas, pueden ser entendidos también como una expresión de la insatisfacción social con la situación prevaleciente. La oferta del “cambio” promovida por Fox durante su campaña,

¹ Según cálculos de Fernando Cortés (2000: 104) a partir de las encuestas de ingreso y gasto de los hogares, entre 1977 y 1996 el ingreso medio de los hogares se deterioró en aproximadamente 15%. Resultaron afectados ocho deciles.

al final resultó una síntesis de las expectativas de la sociedad a favor de la conformación de un gobierno comprometido con una reforma social profunda.

Esta demanda popular, en principio, ha obligado a las fuerzas políticas y a las principales organizaciones sociales a poner en entredicho la posición y compromisos del Estado con el desarrollo económico y social, y a debatir sobre su futuro. En estas discusiones el tema de la transformación de la política social ha ocupado un lugar central. Para algunos, esa transformación debe sustentarse en la legitimidad democrática que garantice los derechos sociales de los mexicanos y una mayor equidad social. Para otros, lo central será garantizar la sustentabilidad financiera de la gestión pública, por lo que dirigen sus propuestas a la reforma de los sistemas de pensiones. Para antiguos activistas es fundamental promover la participación ciudadana en las políticas sociales y el blindaje político que evite el uso clientelar o corporativo de los recursos; unos más proponen direcciones diversas para la reforma de las políticas sociales, como por ejemplo las modificaciones a los sistemas educativos y de salud que redunden en una mayor calidad (Valencia, 2003).

Estas discusiones sobre las reformas ya vigentes, y sobre las necesarias, no han sido tarea única de los gobiernos, de los grandes sindicatos, las cúpulas empresariales, ni del Poder Legislativo. Las organizaciones civiles, los organismos internacionales, los académicos y diversos actores sociales han entablado múltiples debates sobre la reforma de la política social. En este contexto y con el objetivo de realizar un primer balance de lo ocurrido a tres años de la alternancia, el Centro de Investigación Observatorio Social del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, El Colegio de la Frontera Norte, a través del Departamento de Estudios de Administración Pública, y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) por medio de la Unidad Académica Dinámica Socioeconómica del Departamento de Economía, Administración y Finanzas, convocamos a finales de noviembre de 2003, en Tijuana, al VI Seminario de Política Social: “Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México”.

Como en los seminarios anteriores, en éste se buscó, sobre la base de las investigaciones en curso, plantear y debatir nuevos enfoques teóricos. También se procuró generar un espacio de socialización de los estudios realizados e incorporar el diálogo con autoridades responsables de programas de política social. En la convocatoria se propuso trabajar sobre dos grandes líneas de discusión:

La primera tenía como propósito hacer un balance e identificar los retos de la política social a la mitad del sexenio de Vicente Fox, siendo de especial interés analizar el proceso de continuidad-discontinuidad en las políticas sociales. Se proyectó abordar los siguientes temas: estudio de los planteamientos indicados en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en los planes sectoriales de política social y en otros programas del gobierno foxista; análisis de la relación de las políticas sociales con la política económica; balance de Contigo, del cambio del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a Oportunidades y de la importancia otorgada a la lucha contra la pobreza urbana, del enfoque de género anunciado en las políticas, de los nuevos programas incluidos en Hábitat, de la situación del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del nuevo Seguro Popular y de la pretensión de llegar a una atención universal en salud, del incremento planteado en el gasto educativo y de los esfuerzos por mejorar la calidad educativa, del papel de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones sociales en la definición, operación y evaluación de los programas, de las nuevas mediciones de la pobreza y de la formación de un comité de expertos al respecto, entre otros temas.

En la segunda línea nos abocamos al estudio de las políticas sociales regionales (frontera norte y otras regiones); se buscó promover investigaciones que trascendieran los anteriores trabajos sobre política social en México (perspectiva “nacional”, políticas federales...). Se trató de propiciar el análisis de los vínculos entre política social, gobiernos locales y desarrollo regional, profundizar en las discusiones sobre desigualdades regionales y, finalmente, estudiar cómo la conformación de gobiernos locales y regionales de diferente origen partidario influye en las políticas sociales.

En los debates participaron investigadores del centro, occidente y norte del país, además de un experto de Costa Rica, consultor de diversos organismos internacionales, y de funcionarios federales encargados de programas sociales. El presente volumen presenta los resultados. El libro quedó organizado en seis secciones. Debemos reconocer que si bien se logró completar la mayor parte de los temas propuestos originalmente, al final quedaron asuntos no cubiertos, entre los que destacan la reforma de la seguridad social y la transformación de las instituciones y programas orientados a la adquisición o mejoramiento de vi-

viendas populares. Respecto a las políticas sociales regionales, no se pudo integrar una sección específica, aunque diversos trabajos recogen la perspectiva regional de las políticas. No obstante, el espectro de trabajos compilados ofrece un panorama de la primera mitad del gobierno de Fox en temas y debates centrales en materia de política social, así como de su vinculación con las tendencias observadas en América Latina.

En la primera sección, “Pobreza y políticas sociales en América Latina”, incorporamos las participaciones de Carlos Sojo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Costa Rica), Carlos Barba Solano y Jaime Preciado Coronado (los dos de la Universidad de Guadalajara). Se trata de reflexiones de carácter internacional, en las que se discute sobre las políticas sociales en el marco de los procesos de globalización. El texto de Sojo, “América Latina: desarrollo social y políticas públicas”, plantea repensar lo social en la discusión sobre el desarrollo en la región. En su argumentación propone analizar las políticas públicas de combate a la pobreza y destaca una concepción holística del desarrollo; en particular, ve al desarrollo social como la “interacción cooperativa” de acciones productivas, distributivas, solidarias y culturales que propician el despliegue de las capacidades humanas. Postula también un enfoque de los distintos ámbitos distributivos (Estado, mercado, hogar y comunidad), de tal manera que una política integral de combate a la pobreza debe incorporar la “interacción” entre estos ámbitos, asociados con la oferta pública de servicios universales. Ante la ya vieja dicotomía de focalización y universalismo, Sojo señala que una política dirigida a los pobres, para ser efectiva, requiere estar asociada a la provisión de servicios universales. Se pregunta por los desafíos para la integración social en América Latina y señala la necesidad de generar un desarrollo armónico de las capacidades del Estado frente a la visión sólo centrada en los equilibrios macroeconómicos. Destaca la falta de crecimiento y bienestar: los mercados laborales de América Latina pierden dinamismo en los empleos formales y el número de pobres continuó aumentando (entre 1980 y 2002) en un marco de desigualdad y de exclusión social. Para enfrentar estos desafíos, Sojo pone de relieve la primacía de lo local en estrategias incluyentes y el enfoque de ciudadanía en las políticas de desarrollo social.

Carlos Barba, en “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, insiste en la heterogeneidad de éstos en Lati-

noamérica, a pesar de la existencia de un paradigma dominante, y en la inutilidad de las recetas homogéneas. Según Barba, frente a la diversidad de caminos en los regímenes de bienestar de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la propia historia latinoamericana, en la región parece dibujarse un consenso hacia un nuevo paradigma (estrategia) de bienestar residual (que subraya el papel central del mercado y rechaza la participación del Estado en el mercado laboral y los subsidios a la producción) y deslocalizado (transfiere parte de las capacidades del Estado nación a organismos financieros), que reduce la cuestión social al problema de la pobreza extrema. En el pasado también dominó un paradigma de bienestar conservador, autoritario, no democrático y corporativo; sin embargo, en realidad en América Latina se construyeron tres diferentes tipos de regímenes de bienestar (o formas históricas de articulación entre política social, economía y estrategias de sobrevivencia de los hogares): universalista, dual y excluyente. En el primero, Barba incluye a Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay; en el segundo, a Brasil, Colombia, México y Venezuela; en el tercero, a los países de América Central —con excepción de Costa Rica—, a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú. Se presenta un análisis de cómo se han asumido las políticas de ajuste y la reforma social impulsada por el Banco Mundial (BM) el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los tres tipos de regímenes (la focalización y la descentralización, las redes de protección social y las reformas a los sistemas de pensiones). Señala la existencia de modificaciones heterogéneas, de rupturas diversas o de adaptaciones no uniformes al nuevo paradigma hegemónico, en suma, de transiciones diferenciadas. Para el autor, las recetas universales carecen de sentido y se requiere repensar la ciudadanía social en el heterogéneo contexto de los regímenes de bienestar de América Latina.

Por su parte, Preciado, en “Programas de combate a la pobreza: la innovación social desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México y Perú, 1997-2002”, analiza las experiencias de innovación social local que acompañan a los programas de combate a la pobreza de los gobiernos centrales de Brasil, Chile, México y Perú en el quinquenio 1997-2002, marcado por un incremento del número de pobres en la región. Para Preciado, las políticas sociales de este periodo no han logrado romper con la dependencia en las políticas económicas inspiradas en el llamado Consenso de Washington. No obstante, experiencias

locales participativas, movimientos alternativos y debates entre técnicos, académicos y funcionarios han posibilitado una nueva arena pública de discusión. El autor analiza la trayectoria de los regímenes de bienestar, las relaciones Estado-sociedad, el “empoderamiento” de actores sociales locales y las orientaciones estratégicas de los diferentes programas frente a la pobreza de los países seleccionados. Para Brasil estudia proyectos de participación social, como los presupuestos participativos, diversos programas de transferencias a los hogares y ejemplos de actuación de gobiernos locales en programas sociales; para Chile indaga acerca del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, del sistema de protección social Chile Solidario, del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y del programa Orígenes para grupos indígenas; para Perú incorpora el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, diversas iniciativas surgidas de organismos civiles e iniciativas participativas de gobiernos locales, como Villa El Salvador; para México se centra en el PROGRESA/Oportunidades. Preciado resalta que, a pesar de los progresos en democratización, empoderamiento de actores locales y la creación de una nueva arena pública de debate, el balance general no es positivo porque el trasfondo de las políticas sociales sigue siendo residual.

En la segunda sección, “Desarrollo y derechos sociales en México”, incluimos los trabajos de Julio Boltvinik (El Colegio de México) y de Clara Jusidman de B. (Incid Social, A. C.). Estos investigadores analizan desde diversos ángulos problemas ligados a los derechos sociales. El documento de Boltvinik, “La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos”, presenta elementos históricos de la creación de esta Ley: las primeras disparejas iniciativas presentadas por el PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y las negociaciones entabladas en el Senado de la República con aspectos que los diferentes partidos aportaron o cedieron para lograr un consenso. Después, el autor elabora un balance personal de logros y limitaciones de ese proceso legislativo. Destaca como logros las normas presupuestarias que protegen el gasto social, que impiden su reducción e incluso favorecen con ciertas condiciones su crecimiento, además de posibilitar la creación de un Fondo de Contingencia Social; la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, organismo descentralizado (más alejado de la concepción autoevaluadora de las políticas sociales,

pero sin lograr la plena autonomía) al que se dota de funciones de medición de pobreza y de evaluación de programas sociales; la creación de mecanismos de coordinación, como la Comisión Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. En cuanto a las limitaciones, el autor destaca la no definición precisa del objeto del desarrollo social, la indefinición de la población que tendrá derecho a los programas que obligatoriamente establecerán los tres ámbitos de gobierno y el nulo avance en exigibilidad de los derechos sociales.

Jusidman, en "Derechos humanos y derechos sociales en México", presenta a estos últimos como parte de los primeros. De acuerdo con la autora, incluir los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como parte integrante de los derechos humanos significa reconocerlos como universales, indivisibles, inalienables e interdependientes. Sin embargo, no basta el reconocimiento legal de los DESC, sino que se requiere avanzar en su materialización y, por lo tanto, en la justiciabilidad; se necesita comprometer al Estado para que garantice niveles esenciales en los derechos, de progresividad y de no regresividad. Incorpora una síntesis de los resultados del diagnóstico, en el que fue participante, sobre la situación de los derechos humanos en México presentado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en el que se detectó una fragmentación de los análisis de la situación de la población mexicana y dificultades para articular una visión global del estado de la Nación; un eje de la política social que se articula en los programas nuevos dirigidos a los pobres y, al mismo tiempo, se deterioran los servicios básicos que ya venían operando, con el personal en situaciones precarias de trabajo (casos paradigmáticos como el de IMSS u Oportunidades); diferentes oportunidades de acceso y diversas calidades en los servicios básicos como resultado de los procesos de descentralización, e incluso una especie de ciudadanía diferenciada; el impacto social del cambio de una economía cerrada a una abierta, que influyó en los niveles de vida de los trabajadores asalariados y sus familias; el incremento de modalidades de obtención de ingresos de carácter precario y el aumento de la migración, como incapacidad del modelo de desarrollo para trasladar actividades de baja productividad hacia otras más productivas.

En la tercera sección, "Evolución de la pobreza en México e impactos de las remesas y de PROGRESA-Oportunidades", se incluyen cuatro textos de Gerardo

Ordóñez Barba (El Colegio de la Frontera Norte) y Guadalupe Ortega Villa (Universidad Autónoma de Baja California), de Fernando Cortés (El Colegio de México), de Jorge Durand (Universidad de Guadalajara), y de Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología (CIESAS Occidente). Estos trabajos, desde perspectivas metodológicas cuantitativas y cualitativas, se centran en la discusión sobre las formas de acción frente a la pobreza en México desde un enfoque histórico y desde el estudio del Programa PROGRESA-Oportunidades, y en las discusiones acerca de la incidencia de la pobreza en periodos recientes, y su impacto tanto en las políticas públicas (en especial los programas sociales) como en las estrategias de los hogares (en particular los movimientos migratorios y sus remesas).

Gerardo Ordóñez y Guadalupe Ortega presentan un recorrido histórico de los programas de combate a la pobreza en México desde la década de 1970 hasta la primera parte de la administración de Vicente Fox, en el capítulo "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia". Para los autores, la experiencia muestra que los programas focalizados difícilmente logran resultados duraderos en cuanto a la salida permanente de la pobreza y advierten sobre la posibilidad de otra etapa de desencanto y de pérdida de confianza en los programas federales. Para llegar a esta conclusión los autores revisan la historia de los programas frente a la pobreza desde el Programa de Desarrollo Rural Integral (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), pasando por el fortalecimiento a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo); destacan el cambio de orientación con el arribo de PROGRESA en el gobierno de Ernesto Zedillo y posteriormente el diseño de la estrategia Contigo de Vicente Fox, que incluye cuatro estrategias específicas: ampliación de capacidades, generación de opciones, protección social para todos y formación de patrimonio. Para Ordóñez y Ortega, un análisis de los presupuestos dedicados a estas cuatro estrategias y a los programas específicos, muestra continuidad con las actividades perfiladas en el gobierno anterior, especialmente con Oportunidades (anteriormente PROGRESA) y el Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social (FAIS), y exhibe también problemas de inequidad en la distribución de los recursos pú-

blicos, restricciones de los programas para operar en el territorio debido al enfoque de focalización extrema, centralización debido al etiquetamiento de los recursos públicos y relativa desconexión de las políticas generales de desarrollo.

El análisis de Fernando Cortés, “¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002”, se orienta, con esta pregunta, a los debates por las conclusiones de la SEDESOL de inesperada caída de la pobreza en ese periodo. La versión oficial indicaba que las pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial habían disminuido, y que los factores explicativos radicaban en la distribución del ingreso, dada un alza real de sueldos y salarios, el incremento de las remesas del exterior y de los ingresos debido a programas sociales (sobre todo PROGRESA-Oportunidades). Para ello, Cortés analiza primero los cambios a los cuestionarios y al diseño de la muestra de las encuestas de ingreso-gasto de los hogares de 2000 y 2002 (fuentes de las que se nutren las mediciones sobre la pobreza), y concluye que no suponen sesgos que impidan su comparación. Después presenta pruebas estadísticas sobre los cambios en la pobreza detectados por SEDESOL, con la metodología aportada por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, y concluye que fueron significativos sólo en el caso de la pobreza de capacidades en los niveles nacional y urbano (no en el rural) y en el de la pobreza alimentaria nacional y rural (no urbana). Por último, desarrolla a partir de las encuestas de ingreso-gasto señaladas, un estudio exploratorio de las causas que podrían haber reducido la pobreza alimentaria rural y de capacidades urbana, y concluye que los factores explicativos (sin considerar el papel del uso de la vivienda propia) podrían haber sido los ingresos provenientes de las remesas y de programas sociales (probablemente Progresá-Oportunidades), en el caso de la primera y el aumento real de los sueldos y salarios en el de la segunda, y además que las explicaciones oficiales confundían los factores operantes en los sectores rural y urbano.

Jorge Durand, en “Las dos caras de la remesa” se concentra en el estudio de estas transferencias privadas provenientes del exterior y discute el carácter ambivalente de la migración y de uno de sus productos, las remesas. Para avanzar en esta discusión y mostrar la complejidad del tema, propone una amplia tipología en la que distingue las remesas básicas (salario, inversión y capital), que representan la parte más significativa de estas transferencias monetarias, las remesas complementarias (en especie, sociales y sistémicas) y las remesas adicionales (las disipadas o pérdidas, las de prestigio o gasto suntuario y las de trans-

ferencia tecnológica). Durand analiza los acuerdos y desacuerdos entre los especialistas, y concluye en que el problema se genera en la valoración que se otorga a la función económica de las remesas. Propone elementos básicos de una agenda de investigación sobre remesas, bienestar y desarrollo: habría que empezar, de acuerdo con él, por estudiar el impacto diferenciado de las remesas en los medios rural y urbano; debe distinguirse entre el impacto microsocioal (familiar, local), ya bastante estudiado, y los impactos regional y nacional de las remesas. Hay paradojas que deben estudiarse, como la de regiones que han recibido durante largos periodos estas transferencias y que no han avanzado ni en bienestar ni mucho menos en desarrollo; en estas regiones, las remesas siguen siendo un subsidio a la pobreza. También habría que estudiar por qué algunos migrantes han logrado éxito económico en los Estados Unidos y no pueden hacer lo mismo en sus comunidades de origen.

En cuanto a la discusión de los programas sociales, Escobar y González de la Rocha, en “Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa PROGRESA-Oportunidades en ciudades pequeñas”, presentan los resultados de una evaluación cualitativa para el periodo 2001-2002. Para realizar esta evaluación, analizaron los cambios producidos en los niveles de vulnerabilidad en los hogares de seis comunidades semiurbanas del mismo número de entidades. La conclusión es que hay un impacto positivo en los hogares e individuos que participan en Oportunidades. Los resultados de esta evaluación comprenden el análisis de los cambios en la vulnerabilidad de los hogares en cinco rubros: vivienda, capital humano, trabajo, organización doméstica y relaciones de ayuda mutua o intercambio social. El estudio detectó que, en cuanto a la matriz de vulnerabilidad de los hogares, hay indicios de la contribución positiva en cuanto a capital humano (por ejemplo, el aumento en la carrera escolar de los beneficiarios), aunque no se puede hablar de procesos claros de empoderamiento femenino (la mayor autonomía en la administración de las transferencias en Oportunidades no son suficientes para concluir que hay empoderamiento); en cuanto al capital social, ciertos indicios sugieren el afianzamiento de relaciones preexistentes o la gestación de nuevas (surgimiento de grupos femeninos alrededor de las actividades del programa), pero también de que pueden gestarse procesos de segregación-atomización entre beneficiarios y no beneficiarios, aunque no encontraron indicios de severos conflictos; en cuanto a vivienda, los hogares beneficiarios han

hecho más mejoras que los no beneficiarios, pero en cuanto al trabajo no se pueden distinguir cambios en las formas de empleo o salariales que se dirijan hacia una menor vulnerabilidad. El estudio destaca que el aspecto de salud es el más complejo de evaluar, con logros en la planificación familiar, en el abasto de medicamentos y en la detección de cáncer cérvico uterino, pero con saturación en las unidades de atención médica.

En la cuarta sección, "Pobreza, género y envejecimiento", se presentan avances de las investigaciones de Araceli Damián (El Colegio de México), Silvia López Estrada (El Colegio de la Frontera Norte) y Rocío Enríquez Rosas y Ana Paola Aldrete González (ITESO). Estos trabajos se centran en la identificación de las vulnerabilidades asociadas al género y la edad (adultos mayores) en contextos de pobreza, y discuten acerca de las políticas dirigidas a estas poblaciones.

En "Tendencias recientes de la pobreza con enfoque de género en América Latina", Damián discute los análisis sobre la feminización de la pobreza, en especial en América Latina. La autora habla de en qué medida se puede verificar, con la información existente, una feminización de la pobreza y concluye que de 1999 al 2000 se puede detectar, al contrario, un proceso de masculinización de la pobreza, aunque en algunos pocos países sí se observa el proceso de feminización. Discute las limitaciones de los métodos de medición para identificar estos procesos (la pobreza se mide generalmente por hogares) y señala que deben buscarse nuevos indicadores que incorporen aspectos diferentes, como el tiempo de trabajo doméstico y extradoméstico. Analiza la situación de los hogares con jefatura femenina y concluye que en 1999 éstos tenían el mismo porcentaje que el total de hogares pobres en las zonas urbanas de América Latina, e incluso en algunos países los hogares con jefatura masculina tenían mayor porcentaje de hogares pobres y que, en algunos, efectivamente, la proporción de hogares con jefatura femenina pobres era mayor; también con este indicador, la autora destaca un proceso de desfeminización de la pobreza. Por último, realiza un estudio de los cambios en las condiciones socioeconómicas de las mujeres en la región, fundamentalmente en las décadas de 1980 y 1990, en especial del aumento en sus niveles educativos, de la reducción en las diferencias salariales por género (el ingreso medio de las mujeres se contrajo menos que el de los hombres) y del incremento en su participación laboral. A partir de los procesos detectados, la investigadora propone líneas de investigación futu-

ras y cambios en algunas políticas públicas dirigidas a la población en situación de rezago.

En el texto de López Estrada, "Pobreza y género en Tijuana: el Programa Jefas de Familia", se analizan los postulados básicos de éste y de algunos resultados de las acciones llevadas a cabo en el 2003 en Tijuana. De acuerdo con López Estrada, aunque Baja California cuenta con uno de los porcentajes más bajos de pobreza patrimonial en el país según SEDESOL, la paradoja es que goza con menores niveles de infraestructura y equipamiento urbano, lo que afecta negativamente la vulnerabilidad de sus habitantes; los grupos de población más afectados por la pobreza son los dedicados al trabajo informal y a las maquiladoras. Sin embargo, aunque se han documentado las condiciones de vida de obreras de la maquiladora y de trabajadoras del sector informal, en Tijuana no se ha estudiado la relación entre política social, pobreza de las mujeres y relaciones de género en el interior de los hogares, por lo que resulta una excelente oportunidad estudiar el Programa Jefas de Familia, el cual se dirige a mujeres que habitan en los polígonos de pobreza detectados por la SEDESOL, en los que al menos la mitad de los hogares está en situación de pobreza patrimonial; considera acciones de atención médica y nutricional, la creación de Casas de Atención Infantil (CAI) y acciones educativas, principalmente de capacitación para el trabajo. Dado que ese programa intenta incorporar las perspectivas de género y de participación social de la comunidad, la autora las compara con las incluidas en el PROGRESA y destaca algunas de sus aportaciones y limitaciones.

El trabajo de Rocío Enríquez Rosas y Ana Paola Aldrete González, "Envejecimiento y redes de apoyo social en contextos urbanos de pobreza extrema: un estudio de caso", aborda el análisis de la situación actual de las redes de apoyo social y emocional, recursos con que cuentan mujeres y hombres adultos mayores que viven en pobreza extrema urbana. En ese contexto social pueden detectarse procesos de "desgaste en las relaciones de apoyo social", de búsqueda de la sobrevivencia en un entorno urbano marginal y de "sobresaturación de las funciones depositadas en el núcleo doméstico, particularmente en las mujeres". El artículo pretende aportar, con ese análisis, un estudio de caso en asentamientos irregulares del área metropolitana de Guadalajara, en particular el asentamiento denominado Las Flores, en el municipio de Tlaquepaque. Enmarcan el estudio en la discusión teórica sobre las redes sociales y su deterioro en contextos de

pobreza, y en los procesos de envejecimiento que se experimentan en América Latina y en México. Esta investigación encuentra hogares con jefatura femenina en los que, además de los hijos, viven adultos mayores en condición de salud deteriorada; hogares en conflicto por la pensión de un anciano, quien vive también en condiciones delicadas de salud; hogares en los que, ante la debilidad de las redes familiares de apoyo, adultos mayores se incorporan al empleo formal o que viven solos, en la “invisibilidad” social y en mayor precariedad, y en los que se experimenta la dificultad de mantener la reciprocidad (por ejemplo, en la relación hijo-madre); hogares que, a diferencia de otros, cuentan con información de los programas sociales de los gobiernos, lo que les permite la atención a la salud y a otras necesidades; hogares que sufren la merma de las relaciones de confianza entre los vecinos y en los que los adultos mayores tienden al aislamiento por los problemas de inseguridad. Las autoras proponen diversas acciones y agendas de investigación en torno al desgaste de las redes familiares de apoyo a los adultos mayores en estos contextos de pobreza urbana extrema.

En la quinta sección, “Evaluación social y participación ciudadana”, en los artículos de Manuel Canto Chac (UAM Xochimilco) y de Enrique Valencia Lomelí (Universidad de Guadalajara), se discute desde diferentes ángulos la participación ciudadana: tanto en el ciclo completo de las políticas públicas como en el caso de las evaluaciones de programas sociales como Oportunidades.

Manuel Canto, con su texto “En busca de la participación ciudadana en el desarrollo social”, llama la atención sobre una visión muy optimista de la participación ciudadana y se pregunta por los alcances y restricciones de las organizaciones ciudadanas para influir en acciones públicas locales de desarrollo social. Presenta un balance sobre las discusiones actuales en torno a la participación ciudadana en acciones de desarrollo social: el autor se pregunta por el aporte de la participación a la gobernanza en las sociedades en vías de desarrollo; en el ámbito local, la participación tiene potencialidades de creatividad y de influencia en la eficacia gubernamental, en el marco de restricciones importantes (no control de las variables de desarrollo social nacional). Destaca diversos niveles y fases de participación ciudadana y diversas modalidades de capital social local (tradicional comunitario, societal gremial y asociativo civil) y una concepción de la política social como construcción de ciudadanía. Por otra parte, sintetiza los resultados de seis estudios de caso (en municipios de Chilón, Cuquío,

Huayacocotla, Izúcar, San Dionisio y Terrenate), a través de los cuales observa que, a pesar de que existe poco involucramiento de las autoridades locales en políticas sociales, se dan importantes experiencias de participación de acuerdo con las modalidades organizativas locales; los mecanismos de participación fundamentales son las consultas públicas y la cooperación de la población en la puesta en marcha de obras públicas; la población conoce poco de la existencia de los programas sociales (con excepción de Oportunidades) y no considera a éstos como un derecho sino más bien como una ayuda del gobierno, aunque se muestra también que a mayor organización social se da una mayor reforzamiento de la ciudadanía (concepción de derechos); la política local se ha complejizado (procesos de alternancia dirigidos por organizaciones locales que han utilizado a los partidos políticos; diversos modos de relación con autoridades estatales y federales); de acuerdo con líderes sociales, los programas de desarrollo social generan conflictividad social (y pérdida del capital social), por las divisiones entre beneficiarios y no beneficiarios (por ejemplo, Oportunidades), y dejan de generarla cuando se universalizan. Y concluye que para poner en práctica los mandatos de participación ciudadana de la nueva Ley General de Desarrollo Social se requieren correctivos incrementales en los programas de desarrollo social, acuerdos de macronivel y avances en modelos experimentales para captar la riqueza de las experiencias locales.

Enrique Valencia indaga sobre “Las evaluaciones de PROGRESA-Oportunidades y otros actores sociales. El caso de las organizaciones de la sociedad civil”. Los procesos de evaluación interna y externa han sido incluidos en este programa prácticamente desde su inicio; han sido ya publicados varios reportes de investigación externa (desarrollados especialmente por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, IFPRI, el CIESAS, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, y el Instituto Nacional de Salud Pública, INSP), dirigidos a evaluar los impactos de los componentes básicos del programa, a analizar sus repercusiones comunitarios, las percepciones de los hogares y de los funcionarios involucrados. En el nivel interno se ha generado una actividad de seguimiento con la construcción de decenas de indicadores. Los presupuestos dirigidos a las evaluaciones no son menores e incluso cuentan con apoyo de organismos financieros internacionales, como el BID. La evaluación de PROGRESA-Oportunidades, según el autor, no ha estado exenta de polémica.

micas internas y externas, y no ha pasado a la etapa de balance global externo que incorpore el análisis de la constitución de redes entre evaluados y evaluadores. A pesar de que las reglas mismas del programa destacan la necesidad de asociarse con otros actores del desarrollo, no han sido incluidas en las evaluaciones las percepciones de otros actores sociales considerados estratégicos, ni siquiera por consideraciones de economía política de la focalización; es el caso de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Para aportar a la discusión, Valencia presenta los resultados de una investigación sobre la percepción de varias OSC en siete entidades del país. Ciertamente, resalta el dominio de una percepción crítica: las OSC consideran al programa como asistencialista o paternalista, que excluye a sectores importantes de pobres, que no genera ciudadanía y que es incompleto para enfrentar la pobreza. Sin embargo, también enfatiza que la visión ha ido cambiando entre las OSC y del fuerte rechazo inicial se está pasando a la crítica matizada y a la generación de propuestas de modificaciones: se valora positivamente que las transferencias se entreguen a las madres de familia y que las becas escolares sean mayores para las niñas a partir de secundaria, que incluya capacitación en salud y apoyos en suplementos alimenticios, que se entreguen becas a los estudiantes y, aunque no hay un acuerdo generalizado, que se exija el cumplimiento de actividades; sorprendentemente, en la percepción casi unánime de los entrevistados es posible la interacción con PROGRESA-Oportunidades. A pesar de que las OSC valoran positivamente los apoyos a la educación y a la salud, cuestionan muy fuertemente la calidad de los servicios ofrecidos. Por otra parte, el programa genera percepciones diferenciadas en cuanto a la integralidad de las acciones y la entrega de transferencias como forma de combate a la pobreza. Por último, se destaca el relativo desconocimiento por parte de las OSC de algunos aspectos relevantes de Oportunidades, y que se necesita incorporar una mayor presencia de estas organizaciones en diversos aspectos del programa.

En la sexta sección, “Gestión de programas sociales: perspectivas institucionales”, agrupamos los estudios de dos funcionarios públicos: Cecilia Loría Saviñón (Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL) y Luis Alberto Barquera (Programa Oportunidades), quienes presentan nuevas propuestas en las políticas públicas para fortalecer el capital social y para enfrentar el enorme rezago educativo en la población adulta en situación de pobreza. Loría, en el artículo “Las dimen-

siones del capital social y construcción de sus indicadores en las acciones de INDESOL”, informa que en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, que tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento del tejido social comunitario, ese instituto trata de documentar el impacto del capital social en el desarrollo. De acuerdo con la autora, la aportación más importante de las OSC es “la generación de procesos colectivos que permitan encontrar soluciones a los problemas del desarrollo y la consolidación de la gobernabilidad democrática”; de tal manera que en INDESOL han ido precisando una hipótesis en su trabajo con las OSC: los proyectos de estas organizaciones, que se basan en el capital social, tienen un mayor impacto y sustento. Por ello, ese instituto intenta construir y enriquecer diversos indicadores cuantitativos y cualitativos de capital social, en el marco de las dimensiones propuestas por Bernardo Kliksberg: valores éticos dominantes (en el que destaca la transparencia y rendición de cuentas), capacidad asociativa (especialmente la constitución de redes sociales), grado de confianza (sobre todo, expresada en institucionalidad) y convivencia cívica (valor de la democracia y espacios de consulta y de participación formales). No se trata de promover una fiscalización de las OSC a través de estos indicadores, sino generar un autodiagnóstico que tome en cuenta indicadores cualitativos y cuantitativos sobre el tipo de redes sociales, su grado de institucionalización y la forma de promoción de la participación de los grupos tradicionalmente excluidos y de las comunidades; se trata de incorporar también en el diagnóstico a los referentes gubernamentales con los que se relacionan. De acuerdo con Loría, ese proyecto de construcción de indicadores es sólo el inicio para medir los logros de las acciones de INDESOL en relación con las OSC.

Luis Alberto Barquera, en su texto “Oportunidades y la superación del rezago educativo”, presenta las ideas que permitieron la creación del Proyecto para la Superación del Rezago Educativo de los Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, un diagnóstico sobre el rezago educativo entre los beneficiarios, los resultados de la evaluación de la prueba piloto del proyecto señalado y una propuesta para fortalecerlo. En primer lugar, Barquera nos recuerda que Oportunidades surge a partir de la línea rectora del Progreso para fortalecer las capacidades y abrir más oportunidades a los hogares en pobreza extrema, e incorpora un elemento adicional: “contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus

condiciones socioeconómicas y calidad de vida”. En ese marco, la Coordinación Nacional de Oportunidades, junto con la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), la Secretaría de Salud (SSA) e IMSS Oportunidades y Régimen Obligatorio, generó una propuesta para enfrentar el problema de rezago educativo y mejorar la educación en salud entre las familias beneficiarias del programa. La primera etapa del proyecto fue una prueba piloto en seis estados, en la que se sustituyeron las Sesiones de Comunicación Educativa en Salud por los módulos del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), impartidos en círculos de estudio del INEA. En segundo lugar, el autor señala que en el país vive en situación de rezago educativo (personas con 15 o más años de edad que no ha iniciado o concluido su educación básica) poco más de la mitad de la población; las condiciones de rezago de los beneficiarios de Oportunidades son aún más graves: entre ellos se concentra prácticamente la mitad de los analfabetas del país y de los que no han terminado su primaria; y más de tres cuartas partes no tienen educación básica concluida. En algunos estados la situación es aún peor (como en el caso de San Luis Potosí). En tercer lugar, el autor indica que además de los datos anteriores, existe una estrecha relación entre baja escolaridad de los padres, débil desempeño escolar y malnutrición de los hijos; por todo ello, es importante trabajar con adultos (y no sólo con niños y jóvenes), como ya lo habían indicado críticas de investigadores como Emilio Duhau. En cuarto lugar, Barquera informa de resultados positivos de la evaluación externa del programa piloto en el que participaron 13 mil titulares de Oportunidades. Por último, el autor señala que el rezago educativo no ha constituido una prioridad gubernamental (mientras el rezago crece, la atención disminuye y el presupuesto para el INEA baja) y que es indispensable que Oportunidades coloque a este rezago en el “escenario grande” en las acciones gubernamentales: separar la educación de adultos y lograr que INEA sea un socio más del programa. Para ello se requerirían modificar algunas deficiencias del propio INEA y fortalecerlo, incorporar las acciones de gobiernos estatales (como el exitoso ejemplo de Zacatecas) y de organizaciones de la sociedad civil.

Al final, Rocío Enríquez Rosas y Luis Ignacio Román Morales (ITESO) nos plantean las conclusiones generales de este libro, en la que confrontan las ideas y conclusiones establecidas en cada trabajo siguiendo líneas de análisis que per-

miten una lectura no lineal del documento. Este ejercicio tiene como principal objetivo destacar las principales interrogantes que giran en torno a la política social y a las agendas de investigación que surgieron del VI Seminario de Política Social.

Bibliografía

- CEPAL-INEGI (1993) *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*. México: INEGI, anexo estadístico.
- CEPAL (2000) *Panorama social de América Latina, 1999-2000*. Documento LC/G.2068-P. Santiago de Chile.
- (2004) *Panorama social de América Latina 2004*. Documento LC/L.2220-P/E. Santiago de Chile.
- COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA (2002) *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: SEDESOL.
- CORTÉS, Fernando (2000) *Procesos sociales y desigualdad económica en México*. México: Siglo XXI.
- CORTÉS, Fernando, D. HERNÁNDEZ LAOS, M. SZÉKELY y PARDO y H. VERA LLAMAS (2002) *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. México: SEDESOL.
- CORTÉS, Fernando, R. DE LA TORRE, L. F. LÓPEZ CALVA, G. TERUEL, L. RUBALCAVA, E. HERNÁNDEZ LAOS y J. SCOTT (2005) *Medición de la pobreza 2002-2004*. México: SEDESOL. Mimeo.
- ÓRDÓÑEZ BARBA, Gerardo (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/SEDESOL.
- ORDÓÑEZ BARBA, G. y Marcos REYES (2006) “Introducción”, en Ordóñez y Reyes (coordinadores) *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México: COLEF/Plaza y Valdés.
- SEDESOL (2003) *Medición del desarrollo. México 2000-2002*. México.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003) “Acuerdo global, diferencias múltiples. Posibilidades de transformaciones en la política social mexicana”, en M. Gendreau y E. Valencia Lomelí, *Hacia la transformación de la política social en México*. Guadalajara: Iteso-Unicef-Universidad de Guadalajara-UIA, Puebla/SEDESOL, Puebla.
- SZÉKELY, Miguel (2003) *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*. México: SEDESOL.

I
POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA

1. AMÉRICA LATINA: DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

■
CARLOS SOJO*

La cuestión de lo social ha vuelto a ocupar un lugar importante en el debate más general sobre el desarrollo, a la vista de las limitaciones del enfoque que otorga preeminencia al crecimiento económico como instrumento distributivo. Cualquiera que sea el indicador observado, las opciones de crecimiento económico estimuladas en la región a lo largo de las últimas dos décadas han conducido a pobres resultados en la superación de los desequilibrios sociales más agudos. Por ello ha llegado la hora de repensar lo social. Un factor fundamental que autoriza esta nueva revuelta de las ideas consiste en colocar "lo social" en el centro y no en la periferia de la discusión sobre el desarrollo. Este es el horizonte ético de esta reflexión.

El artículo está dividido en tres partes. En la primera procuraremos localizar la discusión sobre el desarrollo social en el marco de un movimiento favorable a la comprensión holística del desarrollo. La pregunta que formulamos es si acaso tiene sentido hablar de desarrollo social cuando se ha estado insistiendo sobre la parcialidad de las definiciones que adjetivan el desarrollo. La respuesta es afirmativa, no en sentido ontológico, sino respecto de la orientación de políticas públicas diferenciadas. El desarrollo es único, pero las acciones administrativas para alcanzarlo son plurales.

En el segundo apartado se examinan los límites y las posibilidades de la integración social en América Latina. La idea de integración se refiere a la posibili-

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Costa Rica.

dad de cohesión de un cuerpo social. La misma, de acuerdo con Habermas (2001), radica en la capacidad del gobierno, por medio de normas y administración; del mercado, por medio de producción y distribución de la riqueza, y del ámbito propiamente social, donde la clave no es ley o la producción sino la solidaridad. Estos tres ámbitos de integración muestran oportunidades y carencias en la situación actual de América Latina.

En la parte final, con pretensiones prescriptivas, se presenta una reflexión en torno a la importancia de las variables ciudadanía y territorio en la formación de nuevos escenarios de política pública para el desarrollo social.

SOBRE LA DEFINICIÓN DEL "DESARROLLO SOCIAL": IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las ideas sobre el desarrollo avanzan hacia la comprensión de sus dimensiones totalizadoras, integrales (Sen, 1999) y no sólo de sus manifestaciones acotadas o particulares (económico, social, ambiental, etcétera). Por ello, en primera instancia, la denominación "desarrollo social" es tan parcial e insuficiente como la del desarrollo estrictamente económico. No obstante la definición de cuestiones específicas sobre el desarrollo (social, económico, etcétera) es central para la formulación y la orientación de políticas. En otras palabras, el desarrollo integral como aspiración ética se alcanza por medio de intervenciones especializadas sobre aspectos concretos y diferenciados.

Desarrollo social alude, así, a la resultante concreta de la combinación de un ámbito de acciones (públicas y privadas) y de intervenciones institucionales (políticas) dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Lo saludable alude a la calidad de vida, asegurada por acceso a la nutrición, vivienda, educación, ambiente, cultura; la longevidad habla de la disposición de esos recursos en el largo plazo y la dignidad atañe a la disposición de derechos (ciudadanos o humanos) que orientan la acción pública y la demanda social.

La existencia de umbrales aceptables de desarrollo social es el producto de la interacción cooperativa de acciones productivas, distributivas, solidarias y culturales. Las acciones productivas corresponden a los mercados, la iniciativa pri-

vada, la interacción económica en el sentido amplio. No hay condiciones para el desarrollo social en ausencia de sistemas productivos dinámicos que estimulan capacidades de bienestar humano fundamentalmente (aunque no exclusivamente) por medio del empleo estable, bien remunerado, equitativo. Se sabe que el trabajo no es solamente fuente de estabilidad e ingreso material, porque supone también "ganancias" simbólicas asociadas al estímulo de la autoestima, el emprendimiento, el espíritu de logro.

Pero la imperfecta operación de los mercados y la necesidad de oferta de bienes y servicios colectivos, requiere de instituciones públicas activas en la distribución. La captación de impuestos, la entrega de servicios de calidad y las acciones compensatorias (sociales y económicas) a cargo del Estado son esenciales como actividades distributivas.

Las acciones solidarias se refieren a intercambios de distinta índole fundamentados en propósitos altruistas. En el ámbito económico, la solidaridad comunitaria adquiere relevancia como mecanismo de potenciación de las capacidades productivas y competitivas. Capital social es aquí la palabra clave.

La cuestión cultural la asociamos a una particular visión sobre el rol de la familia. En ella se difunden valores primarios (respeto, afecto, apoyo), algunos de ellos también reproductores de los patrones que generan exclusión social, dominación patriarcal y adultocentrismo principalmente. Ese es también el ámbito donde se formulan estrategias de supervivencia y combate a la pobreza, ahí donde las demás posibilidades distributivas han fallado.

Desarrollo social y superación de la pobreza

Es conveniente superar una tendencia a la confusión en las tareas del desarrollo social y las acciones más acotadas dirigidas a la superación de la pobreza. El propósito del desarrollo social es la creación de oportunidades para el desempeño de las capacidades humanas, colectivas e individuales. La consecuencia de estrategias exitosas de desarrollo social es la movilidad social ascendente, que se logra por medio de la disposición de mecanismos efectivos de mejoramiento de la calidad de vida, manifiestos en cambios intra e intergeneracionales. Por ejemplo, las políticas de compensación de ingresos son instrumentos para la creación de movilidad social intrageneracional; pero las políticas de educación suelen presentar resultados a una generación de distancia.

La superación de la pobreza es la consecuencia lógica de un programa de desarrollo social donde los mecanismos de movilidad social intra e intergeneracional actúan de manera interactiva. La atención compensatoria no producirá efectos significativos en la reducción de la pobreza a menos que se articule positivamente con mecanismos de atención universal (Franco, 2002). La misma relación, articulada en el tiempo, entre iniciativas con efecto en el corto plazo y las de más largo aliento, alude a la recurrida, pero siempre constante necesidad de distinguir entre iniciativas gubernamentales y políticas de Estado para la promoción del desarrollo. En una época caracterizada por las rigideces fiscales, resulta más atractiva para los gobiernos de turno la administración selectiva de políticas dirigidas por sus efectos en el corto plazo, erosionando en ocasiones la disponibilidad de recursos para programas de corte universal y de largo aliento.

El discurso racionalista electivo (perdedores y ganadores) debería eliminarse de una estrategia incluyente de desarrollo social, porque fuera de la discusión conceptual y académica la denominación "perdedor" es peyorativa. Alude principalmente a la capacidad individual, la destreza, la fuerza. En la visión schumpeteriana del capitalismo, esas cualidades son propias del emprendimiento empresarial, pero en la observación de causas de pobreza e inequidad las posibilidades individuales están mitigadas por un acceso precario a recursos institucionales que las potencien: salud, educación, tiempo libre, etcétera. Los perdedores son "víctimas" de procesos de exclusión social. No obstante, la denominación de las poblaciones en desventaja como "excluidos" tiende a ignorar el hecho de que la exclusión absoluta no existe, porque siempre hay mecanismos de inclusión que compensan la precariedad o la débil disposición de otros. Por ejemplo la migración laboral es expresión de un mecanismo institucional (el mercado laboral) que excluye a una buena parte de la población laboralmente activa y al mismo tiempo proporciona recursos para la inclusión (por la vía de las remesas) de los miembros del hogar que permanecen en la comunidad de destino. La exclusión laboral es mitigada por posibilidades solidarias o culturales de integración propiciadas por las migraciones y sus efectos financieros.

En suma, la superación de la pobreza es la consecuencia de una estrategia de desarrollo social, pero no la sintetiza. Toda estrategia de desarrollo social supone programas de reducción de la pobreza, pero no todos los programas de reducción de la pobreza suponen una estrategia de desarrollo social.

Asimismo, la política económica es parte integral de una estrategia de desarrollo social. Las decisiones fiscales, monetarias y comerciales no están desprendidas de sus impactos sociales. Las exigencias de movilidad social que materializan, como hemos señalado, una estrategia de desarrollo social, son inconcebibles sin programas de política económica que las activen. Sin recursos fiscales, sin crecimiento económico y sin estabilidad monetaria, el desarrollo social es impensable.

La democracia y el buen gobierno son condiciones indispensables para la promoción de estrategias de desarrollo social. La calidad de la representación política y la eficacia de la gestión gubernamental son bases para propiciar oportunidades de movilidad social. Por ello, es preciso reconocer que toda inversión en este terreno es parte activa de una intervención a favor del desarrollo social, y, del mismo modo, es necesario poner el acento en la generación de ofertas políticas institucionales (por ejemplo, la celebración periódica de comicios libres y transparentes) y atender el resultado, el rendimiento social de su funcionamiento cotidiano.

La política social como distribución

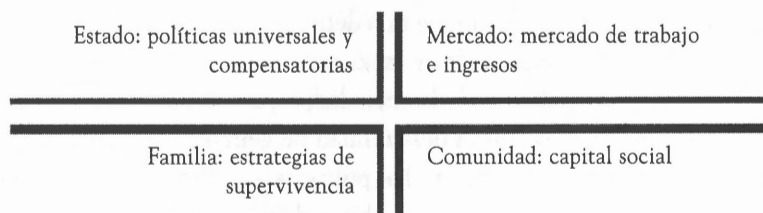
Enfocarse al desarrollo social supone una definición normativa, es decir, se privilegian las prácticas relacionadas con la superación de la pobreza y las que atañen a las diferencias dentro de la sociedad, especialmente, pero no exclusivamente, las relacionadas con la desigualdad de género. De nuevo no se trata de menospreciar la importancia de las políticas sociales no diferenciadas de alcance universal, sino de reconocer ámbitos de urgente necesidad.

Por esas razones, la propuesta derivada del enfoque de Adelantado (1998) supera, a nuestro entender, las visiones unilaterales reduccionistas, donde toda responsabilidad distributiva descansa en el esfuerzo igualador del Estado o en el funcionamiento perfecto de la mano invisible del mercado. Incluso permite complementar las propuestas más avanzadas, como la de Esping Andersen (2001) en la que el reduccionismo unilateral es superado a favor de una relación tensional de complemento entre Estado, mercado y familia. El enfoque tetradimensional avanza al reconocer la importancia creciente del capital social y el entorno comunitario en la distribución de recursos para el logro de mayores umbrales de bienestar.

La dimensión estatal supone el establecimiento o, en su caso, la consolidación de capacidades de gestión armónicas que garanticen estabilidad en el mar-

co normativo y en la gestión macroeconómica, calidad en la entrega de servicios y capacidad de administración, arbitraje y solución de conflictos distributivos (Grindle, 1996). El excesivo celo macroeconómico puede mitigar la calidad de la prestación de servicios. Cuando el castigo fiscal recae sobre los servicios sociales se afectan de manera sustancial la calidad de las políticas de alcance universal (educación y salud) y la posibilidad de satisfacción de las necesidades de compensación específica para sectores sociales afectados por circunstancias coyunturales o cambios estructurales. Las inversiones sociales universales han contribuido, en los países de América Latina donde han sido regulares y significativas, a mantener la pobreza en niveles inferiores a 30% (CEPAL, 2002). En cambio, donde no existe una suficiente base de inversión social, las orientaciones selectivas y compensatorias de las políticas impulsadas, en los últimos tres lustros, no han permitido disminuciones sustantivas de la pobreza ahí donde los niveles superan el umbral del 50%.

FIGURA 1
Esquema de acción distributiva



FUENTE: Elaboración del autor del artículo.

El funcionamiento sano de los mercados, en particular del mercado laboral, es de singular relevancia para el enfrentamiento estructural con la pobreza y sus manifestaciones múltiples. El empleo es la fuente principal del ingreso en sociedades de mercado y cuando esa condición se presenta con precariedad, el funcionamiento de la economía interna queda en entredicho. En la actualidad 7 de cada 10 nuevos empleos creados en América Latina corresponden al sector informal, principalmente compuesto por ocupaciones de subsistencia mal remuneradas e inestables.

La dimensión comunitaria debe ser incorporada plenamente como un recurso efectivo de distribución en sociedades donde lo territorial pierde centralidad en el plano nacional pero la gana en entornos locales, incluso en ámbitos trans-

nacionales como ocurre en los espacios transfronterizos. En la dimensión que hemos analizado, cuando hablemos de la intervención del Estado nos referimos al fortalecimiento de la disposición de capital humano, en el sentido más general, mientras que la operación de los mercados se sustenta en flujos de inversión privada y pública que permitan la ampliación del capital físico. Es en el ámbito comunitario donde se desarrolla y amplía el capital social, entendido como la acumulación de recursos productivos centrados en la solidaridad, la confianza, la comunidad de valores, entre otros rasgos de identidad comunitaria.¹

En la cuarta dimensión, la familia, se desarrollan una multitud de procesos distributivos, muchos de los cuales han impedido la agudización de las privaciones en ausencia de políticas públicas, empleo estable y redes comunitarias sustantivas (especialmente en el ámbito rural), por medio de la promoción de una variedad de estrategias de supervivencia (Arriagada, 2002). Además, en ese escenario se empiezan a configurar los patrones culturales y las visiones de mundo que, eventualmente, en conjunto con la oferta educativa, van a configurar una capacidad laboral rígida y, por lo tanto, limitada (un oficio de calificación media o baja) o una capacidad flexible centrada en conocimientos.

Una política integral de combate a la pobreza debería buscar las interacciones entre los distintos ámbitos distributivos, en relación con una oferta de servicios sociales universales entregados de manera progresiva con los distintos niveles de ingreso. La región continúa invirtiendo de manera regresiva una parte importante de los recursos de inversión social. Asimismo, una política de promoción activa de los derechos sociales entre los grupos menos favorecidos deberá estimular la interacción del esquema complejo de distribución de recursos con las tres dimensiones de promoción del desarrollo social: conocimiento, salud, participación.

INTEGRACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: ¿CÓMO ES QUE VIVIMOS JUNTOS?

La región latinoamericana, aun observada en perspectivas subregionales, muestra enormes diferencias entre los países, quizá tan significativas como las que se

¹ Una síntesis de distintas aproximaciones conceptuales a la idea de capital social se encuentra en CEPAL, 2002.

observan en las desigualdades intranacionales. La principal conclusión a la que podemos arribar es que hay “estilos” nacionales de conducción de la política que producen rendimientos sociales diferenciados. Dicho de otro modo, aun en el medio de la impronta globalizadora que todo lo unifica en la opinión de muchos, hay todavía lugar para la política, la innovación y la adaptación, antes que la simple imitación, que conduce al fracaso. Sin detenernos en tales diferencias nacionales y subregionales observemos, en el agregado regional, posibilidades de integración o desintegración social. ¿Qué es lo que nos separa y lo que nos une? ¿Dónde están los desafíos para la renovación de la cohesión social en América Latina?

El mercado: un modelo “informal” de integración de la sociedad

Es evidente que el mercado, como institución social que regula distribución de bienes y servicios juega, en las sociedades capitalistas, un papel central en la disposición de umbrales de integración social. La tendencia, en las últimas dos décadas en América Latina, es que esta capacidad está en condición de estancamiento, con lo que se observan dinámicas de concentración creciente de la riqueza, mismas que acentúan la condición definitoria de nuestro subcontinente como la región más desigual del mundo.

La debilidad de los mercados proviene de su incapacidad de generar integración por medio del empleo y, en el mismo plano, de la superación efectiva de la pobreza material.

Los indicadores de la última década muestran todavía debilidad sostenida en el ritmo del crecimiento económico. Se sabe que los beneficios del crecimiento se acentúan en relación con su continuidad y no solamente con su magnitud. Por ello, no basta con crecer en términos reales, sino con lograrlo de manera sostenida. La volatilidad macroeconómica se ha acentuado debido a la inestabilidad de las medidas adoptadas y a la naturaleza misma de un modelo de crecimiento que estimula la gestión privada de negocios especulativos (especialmente comerciales y financieros) misma que resulta, además, extremadamente dependiente de los acontecimientos de la economía global. Más aun: que debe desenvolverse en la precariedad de nuestros regímenes institucionales y que, al mismo tiempo, convive con una región donde la naturaleza castiga periódicamente la falta de planificación en la formación de los asentamientos humanos y productivos.

La debilidad del crecimiento es clara, pero la incapacidad del mismo para producir bienestar lo es más. Dos aspectos destacan: las insuficiencias del mercado laboral y la persistencia de la pobreza. De acuerdo con las cifras de CEPAL (2002) la mayoría de los nuevos empleos de la región son generados fuera del mercado, en la llamada economía informal. Esa tendencia se ha mantenido constante durante toda la década de 1990. Como resultado, hay una pérdida de dinamismo del empleo formal. Así, entre 1990 y 1999, los ocupados en el sector formal pasaron de 57% a 51.6%, en beneficio de las ocupaciones informales. Adicionalmente se observa un agravamiento en la tasa de desocupación. Entre 1990 y 1999 ésta se ha duplicado, pasando de 4.6% a 8.6%. Con ello, al finalizar el decenio, 18 millones de personas se encontraban en las filas del desempleo.

El balance es precario. Una décima parte de los trabajadores capacitados no consigue empleo y la mitad de los ocupados se emplea en actividades informales, muchas de ellas por cuenta propia, y que apenas da para la manutención del trabajador y su familia, en el mejor de los casos.

La pobreza de los hogares en América Latina, en las últimas dos décadas, se ha mantenido alrededor de 35%. Sin embargo, tal situación, en relación con el número de personas, es considerablemente desfavorable: de 40.5% en 1980, a

CUADRO 1
América Latina: población pobre (a) (b)
1980-2002

	TOTAL		URBANA		RURAL	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
1980	135.9	40.5	62.9	29.8	73.0	59.9
1990	200.2	48.3	121.7	41.4	78.5	65.4
1994	201.5	45.7	125.9	38.7	75.6	65.1
1997	203.8	43.5	125.7	36.5	78.2	63.0
1999	211.4	43.8	134.2	37.1	77.2	63.7
2000	206.7	42.1				
2001	214.3	43.0				
2002	221.3	44.0				

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los datos del 2000 al 2002 son proyecciones.

a) Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b) Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de indigencia.

43.8% en 1999. La cantidad de personas en condición de pobreza pasó de 136 millones en 1980 a 211 millones en 1999. Y entre 1999 y 2002, aunque la proporción de población se mantiene ligeramente constante, el número de personas en condición de pobreza se habrá incrementado, de acuerdo con las proyecciones de la CEPAL (2002), en alrededor de 10 millones.

El crecimiento económico precario no ha impedido, sin embargo, que los núcleos dinámicos de la sociedad experimenten ganancias sustanciales con lo que se incrementa la desigualdad. Un balance de CEPAL (2001:67) lo sintetiza así:

A fines de la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina continuaron presentando un perfil de la distribución de los ingresos caracterizado por altos niveles de desigualdad. Éstos se expresan, entre otros indicadores, en la elevada proporción del ingreso total captada por el 10% de los hogares de mayores recursos, que supera 19 veces la que recibe, en promedio, el 40% de los hogares más pobres. Asimismo, entre dos tercios y tres cuartas partes de la población, según el país, perciben un ingreso per cápita inferior al promedio general.

Las razones de la desigualdad son múltiples e históricas. Estructuralmente reflejan debilidades en la captación de recursos tributarios por parte del Estado, así como en la orientación progresiva de los gastos públicos. Enuncian también una limitada voluntad contributiva de las élites empresariales del continente habituadas a la expatriación de capitales.

En las últimas dos décadas del siglo XX, insertarnos en la globalización económica ha supuesto la disminución de la fuerza de trabajo o como en el caso del empleo público, se generaron condiciones de movilidad ascendente, que hoy no se reproducen en vista de las tendencias a la reducción del gasto público. En contraste, han florecido las actividades de comercio y servicios financieros, que generan empleos menores y que proporcionan ingresos sobre bases competitivas globales que acentúan la distancia entre los que están insertos en la modernidad y quienes permanecen en las afueras. De ahí la importancia de la solidaridad como sistema de integración social, basado no en una normativa altruista o filantrópica, sino en el conocimiento de comunidades de intereses y su defensa.

La crisis de la política

Después de la restauración democrática en la década de 1980, que no ha sido nunca tránsito fácil, la situación en la actualidad muestra cierto grado de desmejora. Los ejemplos no son casos aislados porque en el fondo ilustran procesos comunes que solamente se diferencian en razón de la magnitud o la coyuntura. El malestar de la ciudadanía con las formas tradicionales de ejercicio del poder político no es privativo de la situación argentina, por mencionar sólo un caso. Las denuncias de corrupción de altos funcionarios públicos, la incapacidad de los partidos políticos para interpretar las demandas colectivas y canalizarlas hacia decisiones políticas apropiadas; la escasez de opciones políticas diversas; la centralización excesiva de las decisiones; todos estos son fragmentos de un diagnóstico común en la política latinoamericana.

En muchos países de la región, el final de los autoritarismos supuso un enfrentamiento bipolar con el Estado. De una parte, la sociedad desconfiaba de instituciones, hasta hace poco sometidas al arbitrio del poder abiertamente dictatorial o cínicamente espurio. De la otra, intereses internos y foráneos proclives a una visión peculiar del desarrollo de los mercados requirieron el desmantelamiento de un aparato estatal considerado excesivo y dedicado a actividades empresariales que habrían de presentar mejor desempeño en manos del sector privado. No es este el lugar para analizar en detalle los alcances de ese proceso de desmantelamiento, pero en esencia ha supuesto contención del gasto, disminución de ingresos como consecuencia de las exenciones a las actividades económicas dinámicas, erosión de la inversión social y en infraestructura, especialmente grave en los países más deprimidos, donde las oportunidades de creación de posibilidades distributivas han sido trasladadas a la solidaridad internacional o la filantropía local. De especial importancia ha sido la disminución del empleo público, una base esencial de sustentación de las clases medias, expresión de los mejores logros de progreso en los pocos países de la región que experimentaron ese desarrollo. Algunos botones de muestra derivados de datos de la CEPAL (2002): en Bolivia la proporción de asalariados del sector público respecto de la PEA ocupada urbana cayó de 18% en 1989 a 11% en 2000; en Costa Rica de 25% a 19%; en Ecuador de 17% a 11% y aun en países donde la proporción inicial era baja continuó cayendo como en Guatemala de 14% en 1989 a 8% en 1998.

La motivación esencial de la reforma del Estado y de sus consecuencias políticas es protomercantil y sus mecanismos de ejecución han estado obsesivamente referidos a las posibilidades fiscales. En ese sentido, la reforma impulsada no ha supuesto una revisión significativa de las funciones del Estado. El pensamiento dominante impulsó una visión de la gestión pública centrada en el logro de equilibrios macroeconómicos. Pero ésa es, como señalamos arriba, solamente una de cuatro funciones esenciales de la administración pública. Se requiere además del fortalecimiento de las funciones institucionales, referidas a la formación de reglas de juego y a la garantía de su plena observancia; de las funciones administrativas asociadas a la disposición y entrega de servicios públicos de calidad y de las funciones políticas referidas a la capacidad efectiva para atender demandas sociales y ejercer mediación o arbitraje ante los conflictos dentro del ámbito privado.

Los gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas en las últimas dos décadas del siglo XX, que han conducido a una malformación del Estado. La marcada atención en los equilibrios fiscales ha penalizado la calidad de los servicios y la posibilidad de atención efectiva de las demandas de la población. Por otro lado, irresponsabilidad o mala praxis en la gestión macroeconómica, más allá de situaciones coyunturales, puede conducir a severos costos políticos y a crisis de legitimidad de difícil superación. Si la calidad de los servicios está debilitada, y si la posibilidad de atención a las demandas de la población, reducida por insuficiencia de recursos fiscales, la capacidad política de los Estados experimenta desmedro.

Evidentemente el mejoramiento de la integración social por vía de la administración requiere de un conjunto de medidas orientadas a generar un desarrollo armónico de las capacidades del Estado. Pero dos aspectos parecen requerir especial cuidado con el fin de propiciar condiciones para una restauración de la confianza ciudadana en el Estado democrático latinoamericano. Se trata de un programa básico para el mejoramiento de la gobernabilidad de los sistemas y de una ampliación de los espacios de democracia directa, ahí donde la representación delegada ha manifestado desempeño insuficiente.

La ecuación de la gobernabilidad supone la interacción de gobierno y sociedad. La observación parece simple, pero se olvida con pasmosa recurrencia. Los gobiernos acusan de ingobernabilidad a la común dificultad del ejercicio del poder administrativo, en especial cuando hay severa limitación de recursos fis-

cales para la distribución de demandas crecientes. Como se ha planteado desde hace una década (World Bank, 1992), la responsabilidad gubernamental es un factor esencial. El buen gobierno supone transparencia en la gestión pública, información apropiada para la toma de decisiones y responsabilidad con el cumplimiento de los objetivos pactados con la ciudadanía y en el uso de los recursos públicos. Una rápida mirada a la situación general de los gobiernos latinoamericanos muestra deficiencias importantes en los tres sentidos. Desde la perspectiva de la sociedad, a menudo se asocia la cuestión de la gobernabilidad con la incapacidad del Estado o con la corrupción administrativa. Una parte importante de la responsabilidad corresponde a organizaciones sociales que saben agregar demandas y gestionarlas ante el Estado. La atomización y el cortoplazismo a menudo perjudica la formación de opciones políticas administrativamente viables y socialmente pertinentes.

Una respuesta a los desafíos de la gobernabilidad democrática proviene de la implantación de formas de democracia deliberativa centradas en una multitud de procesos de diálogo social. La idea de éste es el complemento activo de las dimensiones representativas de la democracia, y permite, al mismo tiempo, avanzar en la construcción de políticas públicas incluyentes y orientadas a la ampliación de la equidad social.

En síntesis, la integración social por medio de la acción del Estado está demandando mayor responsabilidad gubernamental, capacidad agregadora de la sociedad civil y mayores oportunidades de encuentro activo entre los gestores político-administrativos y los actores sociales.

Solidaridad y exclusión social

La idea de exclusión social se refiere a los marcos institucionales dentro de los que tienen lugar procesos políticos y culturales que generan distintas formas de privación humana. La insuficiencia de ingresos para la satisfacción de las necesidades humanas es una forma de exclusión; pero no necesariamente la igualdad de los ingresos al nivel establecido como mínimo requerido supone la superación de otras formas de exclusión social. Esta noción permite aproximarse a la interacción de factores como la edad, el género, la etnia, el territorio, con las dimensiones materiales de la privación humana para identificar transformaciones institucionales requeridas para su superación.

La superación de la exclusión social compete a todas las formas de integración que hemos examinado (la administrativa y la de los mercados), pero esencialmente convoca la solidaridad social.

Supone la disposición de un ámbito efectivo de ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales² que permita la identificación de todo tipo de cuestiones y su elevación a procedimientos decisivos que influyan en la administración y orientación de las políticas públicas tanto como en la operación de los mercados.

En América Latina, el vínculo entre las formas de exclusión social y la pobreza material es notorio. En Guatemala, la población de origen maya es la que principalmente padece la pobreza, como lo es en Perú y Bolivia. En todo el continente, la imagen de la “feminización” de la pobreza llama la atención sobre la concentración de efectos derivados del empleo, el costo de la vida y el ciclo familiar que castigan principalmente a las mujeres. La CEPAL encuentra que la probabilidad de empobrecimiento para los hogares mantenidos por mujeres no es mayor a la del promedio de los hogares y ello parece corresponder con el hecho de que actitudes asociadas al matriarcado hogareño pueden más bien constituirse en antidotos contra el empobrecimiento. La situación de las mujeres pobres en los hogares nucleares, por ejemplo, está menos estudiada y constituye quizá uno de los problemas más severos de exclusión social desde la perspectiva de género.

Las personas negras son tendencialmente más pobres que las blancas en Brasil. La cuestión étnica y la exclusión aparecen de forma recurrente en el escenario político y social de América Latina. La negación administrativa de la existencia de prácticas discriminatorias contrasta con la evidencia de mecanismos que obstaculizan el bienestar de los grupos étnicos y raciales subordinados. Como lo plantea Trouillot (2000: 129) “Los procesos de exclusión sociocultural coexisten en la segmentación de la población en grupos que son inherentemente desventajosos debido a que sus orígenes culturalmente marcados les dan un bajo acceso al capital social y cultural. Tales marcas socioculturales pueden incluir color, etnicidad, u orígenes nacionales, idioma, o género”.

En todo el continente la proporción de adultos mayores, niños, adolescentes y mujeres entre los hogares pobres es mayor que entre el total de los hogares.

² Sobre el vínculo entre ciudadanía y exclusión social véase Sojo (2000 y 2002); también el trabajo reciente de Sara Gordon (2002).

Territorialmente, los países de la región están agobiados por dramáticas asimetrías de desarrollo que ilustran la desigualdad de las oportunidades en relación con la distancia de los centros dinámicos del poder económico y político. La pobreza rural es más intensa y extensa que la urbana. La proporción de hogares en condición de pobreza en el campo es el doble que en las ciudades y la indigencia más de tres veces superior. Los niveles de desarrollo humano en las ciudades capitales de América Latina no se distancian mucho de los países industriales de alto desarrollo. En cambio, las dimensiones de éste en espacios económicos y culturalmente aislados no son muy diferentes de los agregados nacionales en el África subsahariana.

REFLEXIONES A FUTURO

Lo señalado permite afirmar la pertinencia de la idea de desarrollo social como ámbito especializado de intervención institucional. Esto significa que en el propósito ético del desarrollo, que no admite distinciones ni jerarquías en sus distintos componentes (político, económico, social, cultural y ambiental), las intervenciones específicas, en la promoción de su forma propiamente social, son pertinentes e importantes a la luz de una evidencia factual dura: su concreción automática como resultado de la operación de mercados o ámbitos político-institucionales no han producido resultados significativos.

Los rezagos de desarrollo social en América Latina se manifiestan de manera contundente en el estancamiento de los altos niveles de pobreza y la ampliación de los ya exagerados patrones de desigualdad social: éstos deben ser los propósitos primordiales de una estrategia de desarrollo social. En otras regiones, la urgencia de los desafíos puede ser distinta, por ejemplo en el plano de la importancia de las intervenciones primarias en salud (para alargar la vida en el África subsahariana) o la adaptación de requerimientos educacionales (para aumentar la competitividad en las democracias emergentes del campo socialista).

La atención de esos rezagos, hemos propuesto, debe acometerse replanteando dos cuestiones básicas:

1) Territorialidad: el modelo de desarrollo seguido por América Latina hasta el estallido de la crisis de la década de 1980 estuvo fundada en la centralidad del Estado-nación como eje fundamental. De ahí derivaron las propuestas de susti-

tución de importaciones y fomento de los mercados internos que perfilaron la formación de marcos institucionales en la mayoría de los países de la región. Las tendencias económicas y políticas de la segunda modernidad y la globalización, han supuesto una redefinición de la centralidad de la nación como espacio territorial privilegiado, dando lugar tanto a procesos socioeconómicos claramente desprendidos de vínculos nacionales y territoriales, como a la explotación de prácticas locales de generación de dinamismo económico y social que, por ejemplo en los espacios transfronterizos, implican la fusión de fragmentos periféricos de nacionalidades diversas. De ahí la primacía de “lo local” en estrategias incluyentes de nueva generación.

2) Ciudadanía: las intervenciones políticas sobre lo social han establecido una vinculación con los sujetos que conduce a la subordinación y no a la interacción positiva. El modelo asistencial dominante en el periodo anterior dio primacía a la conformación de sujetos a partir del mercado laboral, mientras que estableció relaciones paternalistas con los sectores marginados de las relaciones laborales. La comprensión de la condición “sujetiva” a partir del enfoque de la ciudadanía (conocido también como el enfoque de derechos), supone el reconocimiento de una interacción positiva entre sujetos depositarios de derechos que deben respetarse y salvaguardarse legalmente, y políticas públicas que suponen roles activos entre los beneficiarios que también son portadores de deberes. Programas como los subsidios de ingreso para asistencia escolar (tipo Bolsa Escuela u Oportunidades en México) procuran la garantía del derecho a la educación, pero exigen su observancia por parte de las familias. El enfoque de ciudadanía, en la orientación de políticas de desarrollo social, debe recoger tres aspectos fundamentales: a) la definición de umbrales de bienestar está determinada por tensiones de carácter global y por lo tanto transnacional; b) la visión electoral de la ciudadanía política (democracia electoral) no es suficiente para resolver los problemas de tensión entre los efectos de la operación de los mercados y el derecho al desarrollo social, y c) la provisión de bienestar no es más la responsabilidad última del Estado (como promulgó el modelo desarrollista) o del mercado (como pretendió la restauración neoliberal) sino de la interacción combinada de ambos en ámbitos comunitarios y culturales específicos.

Bibliografía

- ADELANTADO, José, Xavier RAMBLA y Lluís SÁEZ (1998) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, pp. 123-156.
- ARRAIGADA, Irma (2002) “Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 77, agosto.
- CEPAL (2001) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2002) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ESPING ANDERSEN, Gosta (2001) “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”, en R. Franco (coordinador) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Editorial Siglo XXI.
- FRANCO, Rolando (2002) “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en C. Sojo (editor) *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José: FLACSO-Banco Mundial.
- GACITÚA, Estanislao, Carlos SOJO y Shelton DAVIS (editores) (2001) *Social exclusion and poverty reduction in Latin American and the Caribbean*. San José: The World Bank-FLACSO.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes y Alejandro GRISPUN (2001) “Private adjustments: household, crisis and work”, en Alejandro Grinspun (editor) *Choices of the poor. Lesson from national poverty strategies*. Nueva Cork: UNDP.
- GORDON, Sara (2002) “Desarrollo social y derechos de ciudadanía”, en Carlos Sojo, (editor) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José: FLACSO-Banco Mundial.
- GRINDLE, Marilee (1996) *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRINSPUN, Alejandro (editor) (2001) *Choices of the poor. Lesson from national poverty strategies*. Nueva York: UNDP.
- HABERMAS, Jürgen (2001) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- PNUD (1999) *Informe sobre el desarrollo humano 1999*. Nueva York: UNDP.
- SEN, Amartya (1999) *Development as freedom*. Nueva York: Knopf.

- SOJO, Carlos (2000) "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en E. Gacitúa, Carlos Sojo y S. Davis (editores) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO-Banco Mundial.
- (2002) "La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano", en *Revista de la CEPAL*, núm. 76, pp. 25-38.
- (2003) "El fomento de los derechos sociales en las poblaciones más desfavorecidas en el contexto de sociedades pluriculturales", en Klaus Bodemer (editor) *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*. Caracas: RECAL-IIK-Nueva Sociedad.
- TROUILLOT, Michel-Rolph (2000) "Exclusión social en el Caribe", en E. Gacitúa, C. Sojo y S. H. Davis (editores) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO-Banco Mundial.
- WORLD BANK (1992) *Governance and development*. Washington D.C.: The World Bank.
- (2000) *World Development Report. 2000-2001*. Washington D.C.: The World Bank.

2. LAS REFORMAS ECONÓMICA Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: REGÍMENES DE BIENESTAR EN TRANSICIÓN

■
CARLOS BARBA SOLANO*

INTRODUCCIÓN

A partir de la crisis económica de 1982 la mayoría de los gobiernos de América Latina han sido fuertemente influidos por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tanto en los procesos de estabilización y ajuste económico, como en el desarrollo de una agenda de reforma social.

A pesar de las enormes diferencias geográficas, sociales, demográficas y económicas entre los países que conforman la región, la mayoría de los gobiernos están de acuerdo¹ tanto en la necesidad de instaurar un modelo de crecimiento basado en el mercado y orientado hacia las exportaciones, como en ajustar los sistemas de protección social al paradigma de bienestar residual, que pone en el centro de la acción pública la atención a los más pobres.

Para legitimar estos puntos de vista, que siguen el Consenso de Washington,² se suele afirmar que las recomendaciones en materia social realizadas por

* Universidad de Guadalajara.

¹ No todos, ni en los mismos grados, como lo veremos.

² Término acuñado por John Williamson que se refiere a un conjunto de ideas generales que influyen en el diseño de políticas públicas aceptadas por organismos internacionales como el BM, el FMI y el BID, inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales, ministros de finanzas y asesores internacionales que coinciden sobre las reformas

las agencias ya mencionadas se basan en tendencias globales que siguen las trayectorias de los países considerados más desarrollados. También se piensa, implícitamente, que las mismas recetas son igual de eficaces para todos los países. Sin embargo, como veremos, las evidencias parecen respaldar otra idea: que las trayectorias históricas y los filtrajes internos siguen siendo determinantes tanto en el caso de las principales economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como en el caso de los países de nuestra región.

En este contexto, este trabajo se propone revisar brevemente lo ocurrido en el contexto de la OCDE y analizar con mayor profundidad los datos disponibles a escala regional para determinar qué tan exitosos y homogéneos han sido los procesos de ajuste económico y reforma social en América Latina y cuán sólida es la tesis de la convergencia de todos los regímenes de bienestar latinoamericanos en el nuevo paradigma de bienestar.

Para ello, este trabajo se divide en tres secciones: la primera aborda las características del nuevo paradigma; la segunda revisa las características tradicionales del paradigma de bienestar latinoamericano y de los regímenes que se formaron a su sombra; mientras la tercera explora la marcha de los procesos de ajuste y los de reforma social en los tres tipos de regímenes existentes.

AMÉRICA LATINA EN EL ESPEJO DE LA OCDE

Numerosos estudios realizados en el marco de la OCDE han puesto en entredicho tanto la tesis de que un modelo residual³ de política social, como el norteameri-

necesarias para superar la crisis del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) (Kerner, 2000: 3; Mejía, 1998: 363; Williamson, 1990).

³ El eje de los regímenes de bienestar residuales es el respeto al libre juego del mercado; en ese marco las prestaciones propiamente públicas se orientan únicamente a corregir externalidades de la economía, no intentan modificar la estructura social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, pues consideran que la pobreza procede de limitaciones individuales y que por ello sólo hay que proteger transitoriamente a los más pobres incapaces de autoayudarse, cuando están dispuestos a reincorporarse al mercado laboral (Esping-Andersen, 1990; Skocpol, 1987).

cano, sea el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica; como la suposición de que el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse.⁴

Existen suficientes evidencias para sostener que en el terreno del bienestar social en diferentes constelaciones de países considerados como desarrollados los procesos de articulación entre lo global y lo local han seguido distintos caminos, y que ello se ha traducido en resultados desiguales en términos de niveles de desmercantilización⁵ del bienestar social, alcances de los derechos sociales, estatutos de ciudadanía social, situaciones en los mercados de trabajo para distintos tipos de asalariados, grados de desigualdad, exclusión y pobreza y, por supuesto, impactos en las estructuras sociales de esos estados nacionales (Barba, 2003: 228-292).

Como es sabido, en el ámbito de los países desarrollados se han identificado tipos de regímenes de bienestar discordantes. Un régimen de bienestar es entendido como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen 1999: 34-35). Éste (1990), autor de ese concepto, argumenta⁶ que la mayoría de los *welfare states* se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos: el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata.⁷

⁴ Entre ellos destacan: Hill y Bramley (1986), Pierson (1994), Skocpol (1995), Goodin, et al., (1999), Deacon (1999), Bonoli y Taylor-Gooby (2000), Scharpf y Schmid (2000), Esping-Andersen (1996, 1999, 2001), Annesley (2001), Huber y Stephens, Schierup (2001).

⁵ Por *desmercantilización* se entiende el derecho a niveles mínimos de bienestar que los ciudadanos adquieren por el mero hecho de serlo, independientemente de su situación en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1990).

⁶ Tomando como criterios la calidad de los derechos sociales, la estratificación social, el rol jugado por las unidades domésticas y las estructuras de los mercados laborales.

⁷ El eje de los regímenes conservadores es esencialmente político, pues conciben el bienestar de manera corporativa, consideran que el problema fundamental es preservar las diferencias de estatus entre los distintos grupos organizados, su institución central es el seguro social ligado al empleo formal, su cobertura es expansiva y gradual, el enfoque de la política social es moderadamente desmercantilizador y se basa en un principio de

El peso de los regímenes de bienestar constituidos históricamente se refleja en el hecho de que, según numerosos autores, la única convergencia que parece estar produciéndose en el marco del proceso de integración europeo no es, como se supondría, en la desregulación de los mercados laborales, sino en la aplicación de políticas sociales activas.⁸ Sin embargo, incluso en ese caso, los programas de *workfare* tienen un peso específico desigual y desempeñan papeles distintos en cada uno de los tres tipos de regímenes⁹ (Barba, 2003: 238-247; Rosanvallon, 2000; Mead, 1986; Esping-Andersen, 2001).

subsidaridad que supone la intervención pública sólo cuando las capacidades familiares para proteger a sus miembros se han agotado. Por su parte, los regímenes universales son altamente desmercantilizadores, buscan alterar significativamente la estructura social generada por el mercado y romper con los privilegios de los grupos organizados, y asumen la pobreza y la desigualdad como productos estructurales del funcionamiento del mercado. Su principio básico es fijar para todos los ciudadanos niveles mínimos de bienestar consagrados en derechos sociales, que permitan la construcción de ciudadanía social. Sus instituciones fundamentales son la seguridad social universal y políticas para activar el mercado laboral. (Esping-Andersen, 1990; Hill, 1997; Lautier, 2001; Marshall, 1975). Cabe mencionar que otros autores aseguran que la tipología de Gosta Esping-Andersen no es exhaustiva aun para Europa, donde habría que incorporar otro modelo, particularmente para los países del sur de Europa. Ese modelo es denominado por algunos "sureño", por otros "familiarista". En ese esquema, el Estado se hace responsable de garantizar un nivel básico de seguridad social porque se asume la existencia de asistencia informal provista por redes familiares. Como ejemplo se suelen poner los casos de España o Italia (Hillmert, 2001: 2).

⁸ Esto es: políticas de activación del mercado laboral.

⁹ En los regímenes residuales se interpretan como respuestas morales contra los jóvenes pobres que no están dispuestos a integrarse a la *main stream*, convirtiéndose en los trabajadores disciplinados que demanda la economía. En los regímenes socialdemócratas se conciben como mecanismos para asegurar a los jóvenes con empleos precarios un reingreso al mercado de trabajo que evite que se queden estancados en los bajos salarios, los empleos desagradables o la pobreza. En el caso de los regímenes conservadores, el enfoque es reemplazar las indemnizaciones a los desempleados por pago de salarios a trabajadores, que son muy gravosos, por gastos activos, que favorezcan el crecimiento económico.

Por otra parte, en el contexto de los países centrales de la OCDE, la influencia de las grandes agencias financieras internacionales sobre los arreglos institucionales de las distintas constelaciones de regímenes de bienestar parece ser limitada. El FMI ha tendido a especializarse en la estabilización económica de los países en vías de desarrollo,¹⁰ mientras el BM se ha concentrado en el ajuste económico y la reforma social de esas economías (Barba, 2003: 314-331).

Paralelamente, aunque los procesos de integración monetaria de la Unión Europea han establecido límites a los niveles de déficit público y a los de endeudamiento gubernamental,¹¹ varios autores consideran que los aspectos más importantes de la política social europea continúan bajo el dominio de los estados nacionales y que a lo más que han llegado las comisiones de la Unión Europea es precisamente a sugerir que se privilegien políticas sociales activas¹² (Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Esping-Andersen, 2001; Annesley, 2000).

¹⁰ De acuerdo con Aglietta y Moatti (2002) desde finales de la década de 1970 la misión de estabilización del sistema cambiario internacional del FMI no ha tenido ninguna influencia significativa sobre los países desarrollados, los cuales mantienen una gran autonomía en materia de política interna y política social. Por ello, incapaz de influir en los ajustes entre los grandes países industrializados, los cuales han optado por mecanismos como el club del G7 o el G3 para restringir las fluctuaciones más importantes de sus monedas, el Fondo vio disminuir su responsabilidad en la gestión global del sistema monetario internacional al seguimiento de las políticas económicas y los equilibrios de las balanzas de pagos de los países en vías de desarrollo (Aglietta y Moatti, 2000: 66-75).

¹¹ Fijados en el Tratado de Maastricht en 1992 y en la Cumbre de Dublín en 1996.

¹² De hecho, frente a los problemas de exclusión social generados por el paso de una sociedad industrial a otra de servicios donde los rendimientos de la educación son mayores y los viejos trabajadores industriales descalificados, las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y las minorías étnicas son los perdedores, es posible ubicar al menos tres tipos distintos de respuestas: 1) la estrategia residual apuesta a lograr el mayor nivel de empleo posible a través de la desregulación laboral y de bajos niveles de ingreso para la mayoría; 2) la estrategia conservadora busca proteger el empleo formal a través de una mayor rigidez laboral combinada con indemnizaciones al desempleo y 3) la estrategia socialdemócrata apuesta por una alta flexibilidad laboral combinada con derechos sociales universales y políticas de activación laboral (Esping-Andersen, 1999: 150-152).

Otro indicio de que no será fácil la convergencia europea en el paradigma residual del bienestar es que en un análisis intitulado *A caring world*, la OCDE ha señalado recientemente que uno de los impactos de la globalización puede ser el incremento de la demanda de protección social y no la conveniencia de reducir las políticas sociales (OCDE, 1999).

EL NUEVO PARADIGMA DE BIENESTAR RESIDUAL Y DESLOCALIZADO

Sin lugar a dudas, la crisis económica latinoamericana de 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales y locales, quienes pusieron en marcha una agenda económica y social radicalmente distinta a la que fue impulsada por los estados desarrollistas y populistas de la región.

La bitácora económica fue sintetizada, inicialmente, en el célebre Consenso de Washington, que promovía un capitalismo de libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a: corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributario y de pensiones.

Por su parte, la agenda social fue establecida paulatinamente¹³ por el BM y el BID a través una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza, sin poner

¹³ Los programas de ajuste se han empleado desde la década de 1980 y han ampliado poco a poco sus alcances. La primera generación se concentró en la reducción de la intervención estatal directa en la economía, en la desregulación de los mercados internos y la liberalización de los externos; la segunda fue una respuesta al reconocimiento de los deterioros sociales que acompañaron a la aplicación de las políticas de primera generación y consistió en incluir la política social en una arena donde deberían aplicarse también reformas y que debería enfocarse a combatir la pobreza y a reducir la protección a grupos privilegiados considerados como no pobres; la tercera se dirigió a promover las concesiones gubernamentales de servicios públicos, estimular la evaluación de los impactos ambientales de las actividades económicas y descentralizar las funciones gubernamentales, para garantizar que los recursos se acercaran a las poblaciones objetivo (Román, 1999: 76-78; Heller, 1988; Banco Mundial, 1990 y 1995).

en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Esas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar para la región, el cual se plantea como el nuevo centro de confluencia discursiva y práctica para todos los países.¹⁴ Las características más relevantes del nuevo paradigma¹⁵ se muestran en el cuadro 1; se muestra que para ese nuevo paradigma, el Estado nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus capacidades a organismos financieros internacionales, que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas, lo que le confiere al nuevo paradigma un carácter regional-deslocalizado.

Así mismo, las políticas sociales dejan de depender exclusivamente de las capacidades de organización de los actores locales o de los recursos políticos con que cuentan y tienden a concebirse como espacios reservados para la acción de grupos de expertos ligados a agencias, secretarías de Estado o centros de investigación, quienes se reconocen como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y evaluación de programas, etcétera.

Dichas políticas adquieren un carácter residual porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar

¹⁴ No obstante, ante el pobre desempeño económico y social logrado por América Latina a través del modelo de inserción internacional basado en la apertura comercial y la liberalización de los mercados, dos entidades emanadas de la ONU, la CEPAL y el PNUD han desarrollado lecturas que matizan esta perspectiva y en conjunto ofrecen elementos para pensar un paradigma diferente que, sin desechar la necesidad de los procesos de ajuste, vuelve a poner en el centro del escenario la ciudadanía social como una aspiración regional y como un factor que puede modificar la estructura social generada por la operación del mercado (Barba, 2003: 369-371).

¹⁵ Los paradigmas de bienestar son entendidos aquí como distintos "tipos" de estrategias para generar y distribuir el bienestar social a través de la atribución de roles diferenciales al mercado, el Estado y los hogares. Los paradigmas de bienestar son concebidos como una imagen básica sobre el bienestar social, compartida por una comunidad de expertos, por actores e instituciones sociales nacionales o internacionales, que sirve para definir las preguntas y los problemas que es necesario responder y resolver, la manera como deben abordarse, y los parámetros para tomar decisiones y elaborar estrategias por parte de los actores sociales inmiscuidos (Barba, 2003: 138-147).

CUADRO 1
Nuevo paradigma de bienestar construido por el Banco Mundial y el BID

	Elementos paradigmáticos
Escala _____	Países en vías de desarrollo, particularmente de América Latina.
Posición ante el ajuste _____	Equilibrio macroeconómico y libertad de mercado necesarios para reestablecer el crecimiento económico.
Papel del crecimiento económico _____	Principal mecanismo para reducir la pobreza. Necesario pero no suficiente. Su estabilidad necesaria contra la vulnerabilidad social. Pero diferentes estilos de crecimiento producen diferentes resultados.
Mecanismo crucial _____	El mercado.
Papel del Estado _____	Garante de la estabilidad macroeconómica.
Posición frente al mercado de trabajo _____	Desregulación para permitir expansión del empleo.
Posición frente a la flexibilización laboral _____	Necesaria para ampliar la competitividad.
Enfoque fiscal de la política social _____	Subordinación a la disciplina fiscal. Eje: costo-beneficio.
Papel de la política social _____	Combatir la pobreza sin alterar el funcionamiento del mercado o romper los equilibrios macroeconómicos.
Respuesta a los costos sociales del ajuste _____	Fondos de inversión y redes de seguridad para perdedores.
Enfoque sobre la incidencia de la política social _____	Focalización vs universalidad. Descentralización vs burocratización.
Referentes sociales _____	Individuos como sujetos de mercado.
Problemas sociales fundamentales _____	Pobreza extrema y desigualdades.
Causas de la pobreza _____	Crisis del modelo ISI y políticas de ajuste. Exclusión individual del mercado.
Concepción de la pobreza _____	Bajos niveles de ingreso. Necesidades básicas insatisfechas y falta de capacidades, de oportunidades y vulnerabilidad.
Ejes del combate a la pobreza y las desigualdades _____	Inversión de capital humano e infraestructura. Uso productivo del trabajo.
Recursos que se deben transferir a los pobres _____	Oportunidades, habilidades, ingresos, activos, empoderamiento y protección ante riesgos de crisis o desastres.
Reformas complementarias a la política social _____	Reforma a los sistemas de pensiones.
Paradigma dominante _____	Residual.

FUENTE: Barba, 2003: cuadro 23.

social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios.¹⁶ El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales.

La política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal. Los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo discursivamente al resto de la sociedad, que se diluyen en una categoría viscosa que podría denominarse “la no pobreza extrema”. Así, los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado.

La liberalización de los mercados es considerada el eje de un crecimiento económico estable, y éste es concebido como el motor para reducir la pobreza, porque el mercado es asumido como el factor crucial para brindar las oportunidades que los pobres requieren.

Se considera que la política social debe dirigirse a éstos, a través de acciones focalizadas, encaminadas a la incorporación individual al mercado. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales, se confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano, y se sugiere, también, invertir en infraestructura social para dotar de servicios básicos y crear empleos temporales. Poco a poco se ha empezado a reconocer la alta vulnerabilidad del modelo de liberalización promovido por las políticas de ajuste, por ello se ha vinculado este tema con la vulnerabilidad de los más pobres y la necesidad de crear redes de protección social que privilegien la acumulación de activos (Barba, 2003: 369-374).

EL VIEJO PARADIGMA Y

LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS

Las nuevas coordenadas establecidas por el BM y el BID para la generación de bienestar en América Latina contrastan agudamente con las que caracterizaron

¹⁶ Como los del trabajo o los de los bienes básicos.

a esta región durante el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI). De igual forma, puede decirse que sería un error asumir que el viejo paradigma de bienestar latinoamericano correspondía mecánicamente con alguno de los tipos de regímenes desarrollados en el corazón de la OCDE, ya que difieren en los estándares de ciudadanía y derechos sociales que establecen, en los rendimientos de sus instituciones de bienestar o en el funcionamiento de los mercados de trabajo.¹⁷

El paradigma de bienestar latinoamericano

En el caso latinoamericano podemos hablar de un paradigma de bienestar conservador y autoritario, a cuya sombra se construyeron tres tipos distintos de regímenes de bienestar, que en rigor no pueden conceptualizarse como *welfare states*, justamente por su carácter no democrático y clientelar. El paradigma compartía aspectos significativos con los regímenes conservadores o corporativos de la OCDE,¹⁸ pero tenía también características propias:

- Al igual que en los regímenes conservadores europeos, el eje de este paradigma era esencialmente político, pues concebía el bienestar de manera corporativa y asumía como problema fundamental el preservar las diferencias de estatus.
- Así mismo, el paradigma latinoamericano privilegiaba una lógica laboral gobernada por el *breadwinner system*, en el que la familia, particularmente las mujeres, eran las responsables de transferir servicios de bienestar, mientras los hombres adultos desempeñaban el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal.
- Otra característica similar es que la institución fundamental del paradigma latinoamericano era el seguro social también ligado al empleo formal.
- Sin embargo, en este caso, aunque su cobertura tendió a crecer gradualmente, el paradigma se distinguió por su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador, particularmente las organizaciones obreras y las clases me-

¹⁷ Para una discusión detallada de este tema ver Barba, 2003.

¹⁸ Se han presentado de manera sintética las características de esta clase de regímenes en la nota 7.

dias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado, pero dejó a un lado al resto de la sociedad.

- En América Latina los sistemas de seguro social corporativos, excluyentes y no democráticos no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, sino de relaciones clientelistas.
- El paradigma puede caracterizarse como conservador y no democrático, porque siguió una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional.
- Generó un gasto social deficitario y políticas sociales regresivas, segmentadas y fragmentadoras, que ubicaban en la cima de los sistemas de bienestar a los miembros del sector público y a los empleados del sector industrial de alta tecnología y, en los sótanos, a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural; y favorecían altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales¹⁹ (Barba, 2003: 384-393).

Los regímenes de bienestar

No obstante, debido a la gran heterogeneidad regional, esta descripción paradigmática debe matizarse, pues hay evidencias significativas de la existencia de estructuras diferenciales de distribución del bienestar social, maduras a lo largo de muchas décadas. En ese sentido se puede hablar de tres tipos distintos de regímenes de bienestar, es decir, de tres formas históricas de articulación entre la política social, el funcionamiento de la economía, particularmente del mercado de trabajo, y de las estrategias de bienestar de los hogares²⁰ (Barba, 2003).

¹⁹ En la región, la hegemonía de este paradigma fue acompañada con altos niveles de desigualdad asistencial, así como en la distribución del ingreso, una tendencia a la reducción del peso relativo de la pobreza, pero no de su peso absoluto. Sin embargo, los indicadores de calidad de vida muestran que en la etapa expansiva del modelo ISI mejoraron consistentemente los principales indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud.

²⁰ Este factor es en el que se encuentra menos variabilidad a nivel regional durante los años de expansión del modelo ISI, ya que el papel del hombre proveedor y la mujer reproductora se mantuvo de manera bastante constante en los tres tipos de regímenes.

Los tres tipos de regímenes de bienestar que se formaron bajo el paraguas del paradigma latinoamericano fueron los universalistas, los duales y los excluyentes, que deben verse como formas paralelas y distintas de articular lo social en un contexto histórico distinto al de la OCDE.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica²¹ fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante,²² como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera, no así por su carácter antidemocrático.²³

Los datos indican que hacia la década de 1970, cuando aún parecía viable el modelo ISI a escala latinoamericana, en esos países se observaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad étnocultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida (Barba, 2003: 444-464).

Al tiempo que los regímenes duales, que incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes, que comprendían a todos los países de América Central con la excepción de Costa Rica y a países como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay, se distinguían por:

- Un descenso gradual de todos estos indicadores, así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, del grado de desmercantilización del bienestar social.
- Un aumento de la heterogeneidad étnocultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales.

²¹ Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del siglo XX, mientras Costa Rica lo hizo a mediados del siglo pasado.

²² La excepción fue Costa Rica donde la cobertura se asemejó más al modelo beveridgeano de cobertura universal en un solo momento.

²³ La excepción fueron los casos chileno y costarricense.

Estas características, en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población, mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003: 444-464).

LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA, LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO Y LA REFORMA SOCIAL EN LOS TRES TIPOS DE REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS

Intentaré ahora mostrar de manera sintética el carácter diferencial que han asumido los procesos de ajuste y la reforma social impulsados por el FMI, el BM y el BID en los tres tipos de regímenes de bienestar regionales mencionados.

El efecto desigual de las reformas estructurales

Los procesos de apertura comercial, las reformas fiscales, la liberalización de los sistemas financieros, los procesos de privatización de activos públicos, las reformas legales en el área laboral y la reforma de los sistemas pensionarios se han diseminado de manera muy amplia en toda la región y por ello se tiende a hablar de la existencia de un patrón típico que sería el siguiente:

- Después del periodo de crisis económica de 1982, que rompió el *statu quo* asociado al modelo ISI, los gobiernos de la región pusieron en marcha un amplio catálogo de reformas (obligados y/o por convicción). Las primeras tareas fueron estabilizar la inflación, liberalizar el comercio y eliminar la regulación financiera, tareas todas que podía realizar un jefe del poder ejecutivo sin necesidad de construir consensos o de aprobación por parte del poder legislativo.
- La reforma fiscal, las privatizaciones y la reforma de la seguridad social han constituido un segundo conjunto de reformas que generalmente requiere de la aprobación del poder legislativo y de apoyo por parte de grupos de interés; por ello se iniciaron después y no se han generalizado (Barba, 2003: 483-484).

Sin embargo, es posible detectar diferencias significativas en la aplicación de las reformas estructurales entre los distintos regímenes de bienestar latinoamericanos en aspectos como: los momentos cuando se realizaron los ajustes, la velocidad de las reformas, sus alcances, los momentos de crisis o corrección de los ajustes, así como la continuidad, estancamiento o reversión de las reformas y su estado actual.

El arranque del ajuste

Como se verá en el cuadro 2, mientras en los regímenes universalistas las reformas iniciaron durante la década de 1970, entraron en crisis o fueron interrumpidas a principios de la de 1980, para reanudarse a mediados de ella y profundizarse a principios de la de 1990. En los regímenes duales y excluyentes la década de 1990 fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad.

La velocidad de las reformas

El cuadro 3 indica que en los regímenes universalistas el ritmo de las reformas ha tendido a ser gradual;²⁶ en el de los regímenes duales tendió a polarizarse con tratamiento de *shock* en los casos de México y Venezuela, y pasos graduales en Brasil y Colombia; mientras que en los regímenes excluyentes ha sido muy rápido, ya que han abundado los tratamientos de *shock*.²⁷

²⁴ Tasa anual media regional (Barba, 2003: cuadro 75).

²⁵ Incluye hoteles y restaurantes.

²⁶ Con la excepción de Argentina.

²⁷ Los procesos de *shock* son amplios y rápidos, los graduales son lentos y crecientes, los mixtos se dan cuando hay un equilibrio en la profundidad y la rapidez de distintas reformas. En el caso de la *estabilización*, se consideran tratamientos de *shock* aquellos casos en los que niveles de inflación de 500% se reducen a 100% en menos de un año o cuando son menores los niveles iniciales, cuando en un año se puede reducir a la mitad dichos niveles. En el caso de la *liberalización del comercio* disminuir las tarifas en 50% en un plazo de dos años y lograr que el nivel sea inferior a 20%. En el caso de las *reformas tributarias* que todo el sistema fiscal sea modificado en términos de neutralidad, racionalidad legal y equidad horizontal. En el caso de la *reforma financiera* lograr en no más de dos años liberalizar las tasas de interés, cortar los mecanismos de crédito a la mitad e introducir reformas sustan-

CUADRO 2
Medidas de reforma estructural en América Latina hasta 1996 (1)

	Estabilización	Liberalización del comercio	Reforma tributaria	Reforma financiera	Privatización	Reforma laboral	Reforma de pensiones
1985 o antes	Argentina (78 y 85) Bolivia y Chile (75 y 85) Costa Rica, Perú y Uruguay (78)	Argentina (78) Chile (75 y 85) Uruguay (78)	no disponible (n.d.)	Argentina (78) Chile (75) Uruguay (74 y 85) México	Chile (74-78)	Chile (79)	Chile (81)
1986	Brasil	Bolivia Costa Rica México ⁽²⁾ n.d. Guatemala	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
1987	Guatemala		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1988	México		n.d.	Brasil Costa Rica Paraguay Chile Venezuela	Chile	n.d.	n.d.
1989	Venezuela	Argentina Paraguay El Salvador Venezuela Brasil Ecuador Honduras Perú	n.d.		n.d.	n.d.	n.d.
1990	Perú		n.d.	Bolivia Colombia El Salvador Nicaragua Perú Honduras Guatemala	Argentina	Colombia Guatemala	n.d.
1991	Argentina Colombia Guatemala Nicaragua Uruguay Ecuador Honduras	Colombia Nicaragua Uruguay	Argentina		Honduras Guatemala	Argentina Perú	n.d.
1992		n.d.	Nicaragua Perú	Argentina	México	n.d.	n.d.
1993		n.d.	El Salvador	Ecuador	Nicaragua	n.d.	Perú
1994	Brasil	México ⁽³⁾	Ecuador Guatemala Honduras Paraguay Venezuela Bolivia	n.d.	Chile Perú	n.d.	Argentina Colombia
1995		Panamá		n.d.	Bolivia	Panamá	n.d.
1996		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Uruguay México

¹⁾ Excluye a los países del Caribe. ²⁾ Ingreso de México al GATT. ³⁾ Puesta en marcha del TLCAN. FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo (1996: cuadro I.5).

CUADRO 3
Tipos de reforma y sustentabilidad de los procesos de estabilización y las reformas estructurales en los distintos regímenes de bienestar latinoamericanos, 1975-1995

Regímenes	Años de grandes ajustes o reformas	Velocidad de las reformas (1)	Rango de las reformas estructurales (2)	Años de crisis o corrección	Continuidad de las reformas	Reformas frenadas o detenidas	Estabilización revertida	Diagnóstico de las reformas
Universalistas	1978-1991	Gradual	Medio	Variables	Variable	Las de los 70	Las de los 70	En marcha
Argentina	1978	Shock (3)	Alto	1981	n.a.	Las de los 70	La de 1978 y la de 1985	En crisis
	1985			1985				
	1991			1994-1996				
Chile	1975 y 1985	Gradual (4)	Alto	1982-1985	Las de 1985	Las de los 70	La de 1975	Consolidadas
Costa Rica	1978	Gradual (5)	Bajo	n.a.	Las de 1978	n.a.	n.a.	En marcha
Uruguay	1974-1978	Gradual (6)	Bajo	1982-85 y 1995	Las de 1991	Las de los 70	La de 1974-1978	En marcha
	1991							
Duales	1986-1991	Mixta	Medio bajo	Noventas	n.a.	Las de los 90	Las de los 80 y 90	Frenadas pero estables
Brasil	1986	Gradual (7)	Bajo	1986 y 1996	n.a.	La de 1996	La de 1986	Frenadas pero estables
	1994							
Colombia	1991	Gradual (8)	Medio	1996	n.a.	La de 1991	n.a.	Frenadas pero estables
México	1988	Shock (9)	Medio	1994-1995	Las de 1988	n.a.	En 1994	En marcha
Venezuela	1989	Shock (10)	Medio	1993-1995	n.a.	La de 1989 (15)	La de 1989	Revertidas
Excluyentes	1985-1991	Shock	Medio Alto	Noventas	Las de los 80 y 90	n.a.	n.a.	En marcha
Bolivia	1985	Shock (11)	Medio	1992	Las de 1985	n.a.	n.a.	En marcha
Perú	1985	Shock (12)	Alto	1985	Las de 1990	n.a.	La de 1985	En marcha
	1990			1996				
Guatemala	1988	Mixta (13)	Medio	1993-1995	Las de 1988	n.a.	n.a.	En marcha
Nicaragua	1991	Shock (14)	Medio	n.a.	Las de 1991	n.a.	n.a.	En marcha

n.a. = no aplica. (1) Las dos respuestas posibles son procesos de shock, graduales y mixtos de reforma. (2) Alto: más de 4 reformas. Medio: corresponde a la media de los casos observados y es de cuatro reformas. Bajo: menos de cuatro reformas. (3) En el caso argentino se dieron procesos de Shock en materia de estabilización, reforma tributaria, apertura comercial, no así en el proceso de privatización. (4) La estabilización, la reforma financiera y la privatización han sido graduales. Las excepciones han sido la apertura comercial y la reforma de pensiones. (5) Graduales: la estabilización, la apertura comercial y la reforma financiera. (6) Solamente la apertura comercial ha sido rápida, la estabilización, y la reforma financiera han sido graduales. (7) Graduales la apertura comercial y la reforma financiera, tratamiento de shock en materia de estabilización. (8) Shock: el proceso de apertura comercial. Graduales la estabilización y la reforma financiera. (9) Shock: la estabilización, la apertura comercial, la privatización y la reforma del sistema de pensiones. Gradual: la reforma financiera. (10) Shock: la estabilización, la apertura comercial, la reforma financiera y la privatización. Gradual: la reforma tributaria. (11) Shock: apertura comercial, reforma financiera, privatización. Gradual: la reforma tributaria. (12) Shock: la estabilización, la reforma tributaria, la apertura comercial, la reforma financiera y la privatización. (13) Shock: estabilización y reforma financiera. Gradual: la reforma tributaria y la apertura comercial. (14) Shock: estabilización, reforma tributaria, reforma financiera, privatización. Gradual: apertura comercial. (15) En este caso, el BID habla de reformas revertidas. Fuentes: Barba 2003 (cuadro 53), BID (1996: cuadros 1.6, 1.7 y 1.8).

Desempeño de los mercados de trabajo latinoamericanos durante la década de 1990

CUADRO 4

Regímenes	Muy alto	Baja	Muy alto	Bajo	Medio	Alta	Medio	Baja	Permanecer altas
Regímenes universalistas									
Regímenes duales	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio	Baja	Alta	Medio	Permanecer altas
Regímenes excluyentes	Alto	Alta	Bajo	Alto	Alto	Baja	Muy alta	Muy alta	Creecer

(1) Tasas anuales de crecimiento del PIB: bajo = hasta 2.5%, Medio = 2.6 a 3.5%, Alto = 3.6 a 4.5, Muy alto = + de 4.5.
(2) Muy baja = hasta .30. Baja = .31 a .59. Media = .60 a .89. Alta = .90 a 1.19. Muy alta = 1.2 o más.
(3) Datos de 1999. Muy bajo = menos de 8.1%, Bajo = 8.2 a 8.7%, Medio = 8.8 a 9.3%, Alto = 9.4 a 9.9%, Muy alto = 10% o más.
(4) Muy alto = crecimiento positivo y superior a la media regional en los siguientes sectores o subsectores: agricultura, industria manufacturera, construcción, comercio.²⁵ Alto = crecimiento superior a la media regional en tres de esos sectores o subsectores. Medio = crecimiento superior a la media regional en dos de esos sectores o subsectores. Bajo = crecimiento superior a la media regional en uno de esos sectores o subsectores. Muy bajo = crecimiento inferior a la media regional en todos esos sectores o subsectores.
(5) Muy alto = crecimiento superior o igual a la media regional en los siguiente sectores o subsectores: servicios básicos, servicios financieros y servicios sociales. Alto = crecimiento superior o igual a la media regional en dos de esos sectores o subsectores. Medio = crecimiento superior o igual a la media regional en uno de esos sectores o subsectores. Nulo = crecimiento inferior a la media regional en todos esos sectores o subsectores.
(6) Muy baja = cuando la contribución de los asalariados al total de nuevos empleos es menor al 40%. Baja = cuando se ubica entre el 40 y el 59%. Media = cuando se ubica entre el 60 y el 69%. Alta = cuando se ubica entre el 70 y 79%. Muy alta = cuando dicha contribución es igual o superior al 80%.
(7) Valor de los salarios de los graduados universitarios frente al de los trabajadores con 7-9 años de instrucción. Muy alto = Más de 500%. Alto: Entre 400 y 500%. Medio = Entre 300 y 399%. Bajo = Menos de 300%.
(8) Comparación del crecimiento de la distancia entre los salarios de graduados universitarios y trabajadores con 7 a 9 años de instrucción, entre principios de los años noventa y 1996-1997. Muy alto = más de 100 puntos porcentuales. Alto = entre 75 y 99. Medio = entre 50 y 74. Bajo = entre 25 y 49. Muy bajo = 24 puntos porcentuales o menos.
(9) Comparación 1990-1999. Incrementar = (+) o mantener = (+). Reducir = (-).
FUENTES: Barba, 2003 (cuadros 66, 71, 72, 73, 74, 75 y 76); Stallings y Waller (2001: cuadro 6, 8, 9, 10); CEPAL (2001: cuadro II.2, III.7).

Las estrategias de empleo

El carácter discordante de las reformas estructurales, a lo largo de los regímenes de bienestar, se repite también en el caso de las estrategias de empleo asumidas por distintos tipos de regímenes de bienestar latinoamericanos, como puede constatar en el cuadro 4.

Lo primero que indica este cuadro es que durante la década de 1990 los niveles de crecimiento económico no fueron homogéneos en la región y que los países que más crecieron no necesariamente fueron los que tuvieron un mejor desempeño en el mercado laboral.

Los datos de los anexos estadísticos en conjunción con el cuadro 4 indican que a nivel regional, durante la década de 1990, los *regímenes universalistas*, cuando el crecimiento del empleo se concentró en sectores y subsectores que emplean trabajo calificado,²⁸ tuvieron un crecimiento económico muy elevado,²⁹ pero se distinguieron por una baja elasticidad empleo-producto,³⁰ por muy altos niveles de desempleo urbano,³¹ contrapunteados por una mayor calidad del empleo y una polarización salarial moderada, que no redujo la concentración del ingreso (cuadro 4).

ciales a alguna de las siguientes áreas: privatización de instituciones financieras, independencia del Banco Central y modernización del mercado de capitales. En el caso de la *privatización*, aquellos países que en un año obtienen ingresos equivalentes a 1% del PIB por este concepto y donde la venta de activos en un año alcanza a 40% de los posibles. Las reformas laborales y de la seguridad social no han sido rápidas, el BID considera que un tratamiento de *shock* en el caso de la seguridad social corresponde a los casos donde se establece la eliminación o modificación el sistema de pensiones solidario y se establece un tiempo límite para la transferencia definitiva de los trabajadores de un sistema a otro (BID 1996: 83-85).

²⁸ Particularmente en los servicios básicos, los servicios financieros y los servicios sociales (anexo 1).

²⁹ En promedio una tasa de 5.3% anual (anexo 2).

³⁰ La elasticidad empleo-producto mide cuanto crece el empleo por cada punto porcentual de incremento del producto. En el caso de los regímenes universalistas durante los años noventa por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 0.33% (anexo 2).

³¹ Con tasas medias anuales que fluctuaron entre 7.4 y 10.4 entre 1991 y 1999 (anexo 3).

Por su parte, durante la década de 1990, los *regímenes duales*, donde también crecieron los servicios básicos, financieros y sociales, pero esto fue acompañado por un crecimiento significativo del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado,³² tuvieron un crecimiento económico medio,³³ pero se diferenciaron por una elasticidad empleo-producto mayor a la media regional,³⁴ por altos niveles de desempleo urbano,³⁵ baja calidad del empleo³⁶ y una alta polarización salarial, que tampoco redujo la concentración del ingreso (cuadro 4).

Finalmente, durante la década de 1990, los *regímenes excluyentes* se caracterizaron por contar con el mayor crecimiento del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado de toda la región,³⁷ tuvieron altas tasas de crecimiento del PIB,³⁸ destacaron por la mayor elasticidad empleo-producto de América Latina,³⁹ por niveles de desempleo urbano relativamente bajos,⁴⁰ una baja calidad del empleo⁴¹ y una muy alta polarización salarial, atribuible al he-

³² Particularmente, en la industria manufacturera en el caso de México, en la industria de la construcción en el caso venezolano y el comercio en todos los casos (anexo 1).

³³ A una tasa promedio de 2.9% anual y 2.4 puntos inferior al de los regímenes universalistas (anexo 2).

³⁴ En el caso de estos regímenes durante la década de 1990 por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 0.70%, es decir, más del doble que los regímenes universalistas (anexo 2).

³⁵ Con tasas medias anuales que fluctuaron entre 6.8 y 11.1 entre 1991 y 1999 (anexo 3).

³⁶ Caracterizada por el gran peso que tuvieron los trabajadores por cuenta propia (anexo 4).

³⁷ Por ejemplo, en los casos de Bolivia, El Salvador y Honduras, el crecimiento del empleo en la industria manufacturera fue muy alto, en estos casos y el de Perú el crecimiento del empleo en la industria de la construcción y en el comercio fueron también muy altos (anexo 1).

³⁸ En los casos mencionados en promedio la economía creció a una tasa 4.3% anual (anexo 2).

³⁹ En los casos analizados, durante los noventa por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 1.3%, es decir, 4 veces más que en los regímenes universalistas y casi 2 veces más que en los duales (anexo 2).

⁴⁰ Con tasas medias anuales que fluctuaron entre 6.8 y 7.7 entre 1991 y 1999 (anexo 3).

⁴¹ Caracterizada por el gran peso que tuvieron los trabajadores por cuenta propia (anexo 4).

cho de que también creció el empleo en los sectores que emplean trabajo calificado, lo que tendió a incrementar la concentración del ingreso (cuadro 4).

En resumen, el nuevo modelo económico exportador latinoamericano se ha traducido en dos modalidades de exclusión laboral: la que corresponde a los regímenes universalistas, caracterizados por una alta calidad del empleo, por altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso, y la que concierne tanto a los regímenes duales como a los excluyentes y se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y por la concentración del ingreso que produce.

LA REFORMA SOCIAL EN EL MARCO DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

Finalmente, a la heterogeneidad en los procesos de reforma estructural y de los “estilos de crecimiento” se suma también una gran disparidad en los procesos de reforma social en los distintos regímenes de bienestar latinoamericanos.

Focalización y descentralización

En los casos de la focalización y la descentralización, que han sido las medidas más difundidas en la región y han estructurado a las redes de protección social, habría que señalar notables desigualdades y potencialidades para los distintos regímenes de bienestar. Si la focalización se enmarca en derechos universales, puede emplearse para garantizar un acceso mínimo a dichos derechos y puede contribuir a fortalecer la ciudadanía social en los regímenes universalistas y duales donde se han desarrollado derechos universales. Sin embargo, en el caso de los regímenes excluyentes, y también en los duales, existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía,⁴² concentrándose retóricamente en la superación de la pobreza y no en la actualización de dichos derechos para quienes están al margen de ellos. A estos

⁴² Argumentando que la pobreza extrema es el problema prioritario, lo que puede usarse para justificar la idea de que los otros aspectos de la política social son secundarios o están destinados a desaparecer, debido a que esos sectores pueden hacerse cargo de su propia protección a través del mercado (Lautier, 2001: 96-97).

riesgos de ideologización del programa deben sumarse los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neoclientelismo⁴³ que también son mayores en los regímenes de bienestar duales y excluyentes (Barba, 2003: 554-556).

Por otra parte, un estudio realizado por CEPAL en 1998 sobre la descentralización en los sectores de educación y salud en siete países de la región,⁴⁴ que intentaba caracterizar el modelo seguido en cada uno de los casos y analizar los efectos de dicho proceso en cuanto a eficiencia y equidad en la prestación de esos servicios, concluyó señalando que los procesos de descentralización han sido sumamente heterogéneos⁴⁵ y sus resultados muy ambiguos en términos de eficiencia técnica,⁴⁶ que se han registrado avances limitados en materia de participación social,⁴⁷ que se observa una tendencia, en algunos países, al aumento de las desigualdades territoriales de los indicadores educativos y de salud, lo que

⁴³ No hay que olvidar que la focalización, al omitir a los sectores medios y a los trabajadores no pobres, puede crear grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político (Filgueira, 1998: 23).

⁴⁴ Argentina, Chile, Brasil, Colombia, México, Bolivia y Nicaragua.

⁴⁵ Han privado distintos modelos y las motivaciones iniciales no han sido las mismas; tampoco la secuencia de implementación, y la escala territorial usada, ni el grado de autonomía delegado (Gropello y Cominetti, 1998: 9-10).

⁴⁶ Esto obedece, entre otras cosas, al carácter gradual de las reformas, a la heterogeneidad espacial y al alto grado de complejidad al intervenir numerosos factores de carácter institucional, políticos y socioeconómicos. Otra dificultad adicional deriva del hecho de que la mayoría de las reformas analizadas se implementaron a principios de la década de 1990, por lo que en el momento del estudio no se contaba con un horizonte temporal suficiente para efectuar una evaluación de los resultados (*op. cit.* 1998: 100). Un aspecto adicional de suma importancia es que solamente en los casos de Argentina, Brasil y Chile en el ámbito educativo y México en el de salud, existe un seguimiento sistemático de indicadores de costo/impacto (medidos respectivamente en términos de gasto e insumos y de cobertura y calidad) (*op. cit.*, 1998: 101).

⁴⁷ En todos los países se detectaron canales de participación más o menos específicos, pero en muy pocos probaron ser eficaces. La excepción fueron Nicaragua, Brasil y Bolivia, donde la motivación específica de la reforma fue democratizar los sectores educativo y de salud (*op. cit.* 1998: cuadros 17-18 y 30-31).

refleja el peso insuficiente de los criterios de equidad en la distribución interterritorial de recursos⁴⁸ (Gropello y Cominetti, 1998: 97-105).

A esto habría que sumar que, como en el caso de la focalización, existen riesgos y oportunidades diferenciales para los distintos tipos de regímenes de bienestar. La clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo constituyen riesgos mayores en los regímenes excluyentes y en los sectores no incorporados a la protección social moderna de los países duales. La agudización de inequidades distributivas y la indisciplina fiscal son también más probables en los regímenes excluyentes y duales, donde hay una mayor heterogeneidad y estratificación a nivel local y regional.

Por el lado de las oportunidades, la descentralización podría ser viable en los regímenes universalistas si se refuerza una lógica solidaria interregional, así como en los regímenes duales si se procuran quebrar los poderes locales tradicionales. No obstante, este no sería el caso en los regímenes excluyentes, donde no suele haber estados centrales fuertes y, por ello, la descentralización podría contribuir a balcanizar esos países (Barba, 2003: 560-563).

Las redes de protección social

Esta clase de redes,⁴⁹ que han tenido como eje el reconocimiento de la necesidad de enfrentar la vulnerabilidad social a los ciclos económicos y las catástro-

fes naturales y personales, así como evitar estrategias familiares que impliquen costos a largo plazo en términos de desarrollo humano,⁵⁰ se ha difundido a lo largo de América Latina de manera muy desigual, pero se han convertido en elementos fundamentales en el diseño de la política social de la región.

Como lo muestra el cuadro 5, en los regímenes universalistas donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de *workfare* encaminadas a la reinserción laboral.⁵¹ En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es mayor, destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano. Mientras en los regímenes excluyentes, donde la pobreza también es muy considerable, la característica distintiva son los fondos de inversión social (cuadro 5).

Aunque discursivamente se ha justificado la creación de estas redes como mecanismos contracíclicos, las evidencias indican que las redes de protección social existentes en los tres tipos de regímenes de bienestar son procíclicas, no anticíclicas. Un estudio realizado por Hicks y Woodon en 1999 en siete países de América Latina⁵² indica que, a pesar de que el gasto focalizado en los pobres extremos representa una pequeña proporción del PIB (2.0% o menos), durante las fases de recesión no está protegido, pues decrece más rápido que el PIB. Lo que indica que tanto el gasto social como el gasto focalizado siguen siendo procíclicos (Hicks y Woodon, 2001: cuadro 5).

Las reformas de los sistemas de pensiones

Nuevamente encontramos que, aunque el modelo de reforma difundido en toda la región es el del sistema de capitalización individual desarrollado en Chile

que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados, y reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis.

⁵⁰ Particularmente el trabajo infantil y juvenil que sustituyen la escolaridad y se traducen en pérdidas salariales de largo plazo debido a menores dotaciones de capital humano (*op. cit.* 2001: 96).

⁵¹ El apoyo de jóvenes y mujeres, la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas y los programas de capacitación para el empleo.

⁵² Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Bolivia.

CUADRO 5
Las redes de protección social en América Latina hacia el año 2000

Regímenes	Programas de transferencia de alimentos y efectivo		Programas de desarrollo humano focalizados		Programas de empleo e infraestructura		
	Alimentos	Efectivo	PDH (1)	PDPI (2)	Empleo	Capacitación	FISC (3)
<i>Universalistas</i>	3	1	0	2	6	4	1
Argentina	4	0	0	3	10	8	1
Uruguay	3	0	0	1	0	1	0
Chile	3	1	0	3	6	3	2
Costa Rica	0	3	1	1	6	5	0
<i>Duales</i>	3	2	1	2	1	1	2
Colombia	1	5	0	1	0	0	1
Venezuela	3	2	0	2	0	1	2
México	4	1	1	3	2	1	2
Brasil	4	1	2	1	2	0	1
<i>Excluyentes</i>	3	1	1	2	1	2	4
Perú	9	0	0	3	2	1	10
Bolivia	1	0	1	4	1	4	0
Guatemala	0	1	0	0	0	0	5
Honduras	1	1	1	0	1	1	1

(1) PDH = programas de desarrollo humano focalizados. (2) PDPI = intervenciones para el desarrollo de la primera infancia. (3) Fondos de Inversión Social. FUENTES: Barba, 2003 (cuadro 79); BID (2001: apéndice 5.1).

desde 1981, las reformas han tenido características disímiles, sobre todo por la oposición política y social interna que han enfrentado tales iniciativas.

Se puede hablar de dos tipos de reforma: a) las autoritarias, ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú, y b) las democráticas, ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia, que han generado cuatro tipos de sistemas, mostrados en el cuadro 6 y que explico a continuación.

1) El sustitutivo en el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva. Este modelo sigue la experiencia chilena y sólo ha podido implantarse bajo fuertes controles autoritarios, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como el mexicano, el boliviano, el salvadoreño y el ecuatoriano.

2) El sistema mixto no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión bá-

sica, mientras el privado una complementaria; este tipo de modelo fue implantado en regímenes universalistas democratizados como Argentina y Uruguay, donde la oposición política desempeñó un papel muy significativo.

3) El paralelo, que tampoco cierra el sistema público, se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como Colombia y Perú, que enfrentaron grandes resistencias en su intento de implantar sistemas sustitutivos.

4) Los sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados para hacerlos más viables en términos financieros, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Brasil.⁵³

CUADRO 6
Reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, 1999

Regímenes	Modelo (1)	Sistema (2)	Contribuciones	Beneficios	Método financiero	Administración	Desempeño
<i>Universalistas</i>							
Argentina	M	1+2	No definido	Definido	Reparto	Pública	Exitoso
Chile	S	2	Definido	No definido	Capitalización plena	Privada	Exitoso
Costa Rica	C	1	No definido	Definido	No disponible	Pública	Exitoso
Uruguay	M	1+2	Definido	No definido	Capitalización plena	Múltiple	Exitoso
<i>Duales</i>							
Brasil	C	1	No definido	Definido	No disponible	Pública	Interrumpido
Colombia	P	1 o 2	No definido	Definido	Capitalización plena	Pública	Exitoso
		2	Definido	No definido	Capitalización plena	Múltiple	
México	S	2	Definido	No definido	Capitalización plena	Múltiple	Exitoso
<i>Excluyentes</i>							
Bolivia	S	2	Definido	No definido	Capitalización plena	Privada	Exitoso
Perú	P	1 o 2	No definido	No definido	Reparto	Pública	Exitoso
		2	Definido	Definido	Capitalización plena	Privada	
El Salvador	S	2	Definido	No definido	Capitalización plena	Privada	Exitoso
Ecuador	S	2	Definido	No definido	Capitalización plena	Privada	Interrumpido

(1) S = sustitutivo; M = mixto; P = paralelo; C = cambios al sistema *pay as you go* para hacerlo más viable en términos financieros. (2) 1 = público; 2 = privado. FUENTES: Barba, 2003 (cuadro 81); Mesa Lago (2001: cuadro 1); Huber y Stephens (2000: cuadro 1).

⁵³ Aunque en Brasil está en puerta una nueva reforma.

CONCLUSIONES

A la luz de los datos analizados en este trabajo, podemos concluir que en el caso de los países que forman el núcleo de la OCDE no se manifiestan tendencias convergentes en materia social; que las propuestas de ajuste económico impulsadas por el Consenso de Washington, y ampliamente diseminadas a escala regional, no han dado los resultados esperados, que el nuevo paradigma de bienestar no ha reemplazado exitosamente al paradigma del seguro social, y que las amplias convergencias paradigmáticas que se observan no se han traducido en convergencias en la escala de los regímenes de bienestar.

Este trabajo muestra que, aunque las reformas estructurales, el funcionamiento de los mercados laborales y la reforma social han modificado significativamente la arquitectura de los distintos tipos de regímenes de bienestar en la región y también la del paradigma de bienestar regional, la tendencia no ha sido hacia una mayor homogeneidad.

Los cambios indican diversos grados de ruptura con el viejo paradigma de bienestar latinoamericano, y sustituciones parciales por el nuevo paradigma residual, tecnocrático y deslocalizado, lo que subraya el peso que aún tiene el filtraje interno y las trayectorias históricas para explicar los efectos heterogéneos de las políticas de ajuste y de las reformas sociales reinantes en la región.

Las tendencias mostradas acentúan el carácter segmentario de los sistemas de prestaciones sociales y la fragmentación que provocan en la estructura social, particularmente en los regímenes duales y excluyentes.

Se pueden destacar algunas conclusiones claras sobre los efectos de las reformas estructural y social en las capacidades para producir y distribuir bienestar de los regímenes de bienestar latinoamericanos, a saber:

1) Si bien es imposible pensar en un desarrollo social equilibrado sin crecimiento económico o estabilidad monetaria, éstos no bastan para superar la pobreza y distribuir el bienestar social.

2) Las modalidades del crecimiento y las características de los regímenes de bienestar son aún cruciales, pues los rendimientos del crecimiento económico, en el ámbito del desarrollo social, están íntimamente ligados a las capacidades para generar empleo y a la calidad del mismo.

3) Las recetas universales para la región carecen de sentido, ya que distintos tipos de regímenes de bienestar se traducen en distintas capacidades de interacción y niveles diferenciales de autonomía para generar estrategias de inclusión en el mercado mundial o de atención de la cuestión social en cada país.

4) Las trayectorias de los regímenes de bienestar siguen teniendo un gran peso, y todo indica que aquellos países donde históricamente se logró consolidar derechos sociales universales, las vías para la instauración de una ciudadanía social de mayor alcance no están cerradas, incluso empleando parte del repertorio del nuevo paradigma.

5) Al iniciar el siglo XXI, el desarrollo social y el crecimiento económico no están articulados de una manera satisfactoria, pues sigue pendiente, en la agenda social de la región, la construcción de sociedades más igualitarias e inclusivas, tarea que supone retos diferenciales y objetivos distintos en cada tipo de régimen de bienestar, pero que, en cada caso, remite a la necesidad de repensar el concepto de ciudadanía social en las heterogéneas realidades socioeconómicas y políticas de América Latina.

Bibliografía

- AGLIETTA, Michel y Sandra MOATTI (2002) *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*, núm. 4. Madrid: Akal Ediciones.
- ANNESLEY, Claire (2001) "UK Social Policy: Between europeanization and americanization". Manchester: University of Manchester.
- BANCO MUNDIAL (1990) *World Development Report 1990*. Washington D.C.
- (1995) *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*.
- BARBA, Carlos (2003) *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de doctor en ciencias sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1996) *Economic and social progress in Latin America. 1996 Report*. Washington D.C.
- (2001) *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social: Informe de actividades en el año 2000 y plan de acción en las áreas de énfasis especial*. Washington, D. C.

- BONOLI, George y P. TAYLOR-GOOBY (2000) *European welfare futures: towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- DEACON, Bob (1999) *Socially responsible globalization: a challenge for the European Union*. Helsinki: Ministerio Finandés de Asuntos Sociales y Salud.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (1999) *Social foundations of postindustrial economies*. Londres: Oxford University Press.
- (2001) "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", en Rolando Franco (coordinador) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL, pp. 202-216.
- FILGUEIRA, Fernando (1998) "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos, Fundación Joaquim Nabuco (agosto).
- GOODIN, Robert, Bruce HEADEY, Ruud Muffels, y Henk-Jan DIRVEN (1999) *The real worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GROPELLO, Emanuela di y Rossella COMINETTI (1998) *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- HELLER, Peter (1988) *The implications of fund-supported adjustment for poverty. Experiences in selected countries*, núm. 58. Washington D.C.: FMI.
- HICKS, Norman y Quentin WOODON (1999) "Are governments pro poor? A test based on targeted and social spending under booms busts". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- (2001) "Protección social para los pobres en América Latina". *Revista de la CEPAL*, núm. 73, abril, pp. 95-116.
- HILL, Michael (1997) *Understanding social policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- HILL, Michael y Glen BRAMLEY (1986) *Analysing social policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- HUBER, Evelyne y John STEPHENS (2000) "The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective". Ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18.
- KERNER, Daniel (2000) "The Washington Consensus: a theoretical reappraisal". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*.

- BAUTIER, Bruno (2001) "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo". *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad*, vol. VIII, núm. 22, pp. 91-130.
- MARSHALL, T. H. (1975) *Social policy*. Londres: Hutchinson.
- MEAD, Lawrence (1986) *Beyond entitlements: the social obligations of citizenship*. Nueva York: Free Press.
- MEJÍA, Rocío (1998) "La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coordinadores) *Los rostros de la pobreza. El debate*, T. 1. Guadalajara: ITESO/UIA, pp. 351-412.
- MESA LAGO, Carmelo (2001) "'Privatización' del sistema de pensiones en América Latina", en Rolando Franco (coordinador) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI-CEPAL, pp. 218-237.
- OCDE (1999) *A caring world. The new social policy agenda*. París: OECD Publishing.
- PIERSON, Paul (1994) *Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROMÁN, Luis Ignacio (1999) *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado*. Guadalajara: ITESO, SIMorelos.
- ROSANVALLON, Pierre (2000) *The new social question. Rethinking the welfare State, New French Thought*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SCHARPF, Fritz y Vivien SCHMIDT (2000) *Welfare and work in the open economy. From vulnerability to competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHIERUP, Carl-Ulrik (2001) "Whither the social dimension? Citizenship, racialised exclusion and changing EU Social policy agendas". Ponencia presentada en la conferencia "Entre estados y mercados", Lieja, pp. 1-16, http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html
- SKOCPOL, Theda (1987) "Americas incomplete welfare State: the limits of New Deal reforms and the origins of the present crisis", en Gosta Esping-Andersen, Martin Rein y Lee Rainwater (editores) *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes*. Nueva York: M. E. Sharpe, Inc., pp. 35-58.
- (1995) *Social policy in the United States. Future possibilities in historical perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- STALLINGS, Barbara y Jürgen WELLER (2001) "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social". *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre, pp. 191-210.
- WILLIAMSON, John (editor) (1990) *Latin American adjustment. How much has happened?* IIE.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

ANEXO 1

América Latina: crecimiento anual del empleo por sectores, 1990-1999
(en porcentajes)

Régimen, país y periodo	Agricultura	Industria manufacturera	Construcción	Comercio (1)	Servicios básicos (2)	Servicios financieros (3)	Servicios sociales (4)	Otros	Total
Regímenes universalistas									
Argentina (1991-1999)	—	-3.1	1.0	0.3	4.0	4.9	3.0	—	1.4
Chile (1990-1999)	-1.5	0.4	3.1	3.0	3.0	7.7	2.5	-3.4	1.9
Costa Rica (1990-99)	-0.3	1.2	2.5	6.0	5.9	7.6	3.0	0.0	2.3
Uruguay (1990-99)	—	-4.0	1.8	0.4	1.0	2.9	-0.7	1.1	-0.5
Regímenes duales									
Colombia (1991-1999)	-0.5	-1.4	0.7	2.1	2.3	5.0	2.8	-6.6	1.1
México (1991-1999)	0.0	5.1	1.8	4.3	5.1	5.6	3.8	-0.6	3.1
Brasil (1992-1999)	-0.9	-0.2	2.4	2.8	3.0	5.6	2.6	-1.4	1.3
Venezuela (1990-99)	1.0	2.0	3.9	6.0	4.2	2.3	3.4	-0.8	3.5
Regímenes excluyentes									
Bolivia (1990-1997)	—	8.8	10.2	9.9	7.2	12.8	-0.3	-7.0	5.4
El Salvador (1992-1999)	-2.3	5.0	7.2	9.1	6.0	21.0	3.4	7.1	3.9
Honduras (1990-1999)	2.5	7.3	4.9	7.8	3.6	10.9	5.2	-2.7	4.9
Perú (1990-1997)	—	-0.6	9.9	44.1	16.5	16.5	1.7	—	3.3
América Latina Promedio ponderado	-0.3	1.2	2.8	4.0	4.4	6.0	2.8	-2.1	2.2

(1) Incluye hoteles y restaurantes.

(2) Electricidad, gas, agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

(3) Incluye seguros, servicios comerciales y bienes inmuebles.

(4) Incluye servicios comunales y personales.

FUENTE: Barba, 2003 (cuadro 73); Stallings y Weller (2001: cuadro 8).

ANEXO 2

Regímenes de bienestar en América Latina
Tasas de crecimiento del PIB y elasticidad del empleo durante la década de 1990

	Tasa de crecimiento del PIB	Elasticidad empleo-producto (1)
Regímenes universalistas	5.3	0.33
Argentina	4.7	0.30
Chile	6.2	0.31
Costa Rica	5.2	0.54
Uruguay	5.0	-0.17
Regímenes duales	2.6	0.92
Colombia	2.6	0.42
México	3.2	0.97
Brasil	2.5	0.52
Venezuela	2.0	1.75
Regímenes excluyentes	4.3	1.17
Bolivia	4.0	1.35
El Salvador	4.5	0.87
Honduras	3.0	1.63
Perú	4.6	0.83

(1) La elasticidad se calcula dividiendo la tasa de crecimiento del empleo entre la tasa de crecimiento del PIB.
FUENTE: Barba, 2003 (cuadro 72); Stallings y Weller, 2001 (cuadro 10).

ANEXO 3

América Latina: desempleo urbano en países seleccionados, 1991-1999
(Tasas anuales medias)

	1991	1993	1995	1997	1999
Regímenes universalistas	7.4	7.1	10.1	9.6	10.4
Argentina (1)	6.5	9.6	17.5	14.9	14.3
Chile (2)	8.2	6.5	7.4	6.1	9.8
Costa Rica	6.0	4.0	5.7	5.9	6.2
Uruguay	8.9	8.3	10.3	11.5	11.3
Regímenes duales	6.8	6.0	7.5	8.3	11.1
Colombia (1) (3)	10.2	8.6	8.8	12.4	19.4
México	2.7	3.4	6.2	3.7	2.5
Brasil (1)	4.8	5.4	4.6	5.7	7.6
Venezuela	9.5	6.6	10.3	11.4	14.9
Regímenes excluyentes	6.8	7.7	6.1	6.7	7.4
Bolivia (1)	5.8	5.8	3.6	4.4	8.0
El Salvador	7.9	8.1	7.0	7.5	6.9
Honduras	7.4	7.0	5.6	5.8	5.3
Perú (4)	5.9	9.9	8.2	9.2	9.2
América Latina y el Caribe, promedio ponderado	5.7	6.5	7.5	7.9	8.8

(1) Principales áreas urbanas; (2) Región metropolitana; (3) Incluye el desempleo oculto; (4) Ciudad capital
FUENTE: Barba, 2003 (cuadro 75); CEPAL, 2001 (cuadro III. 7).

ANEXO 4

América Latina: contribución de cada sector al empleo total generado, 1990-1999
(porcentajes)

	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia	Servicio doméstico	Trabajadores familiares no remunerados	Otros	Total
Regímenes universalistas	72.6	18.2	4.1	—	5.1	100.0
Argentina	84.0	—	12.2	—	3.8	100.0
Chile	78.7	21.0	—	—	0.3	100.0
Costa Rica	60.5	18.7	4.1	—	16.6	100.0
Uruguay	67.0	33.0	—	—	—	100.0
Regímenes duales	43.9	44.4	7.0	2.5	2.2	100.0
Colombia	32.1	67.7	0.2	—	—	100.0
México	56.3	25.3	8.2	10.2	—	100.0
Brasil (1)	42.4	29.6	19.4	—	8.6	100.0
Venezuela (2)	44.7	55.0	—	—	0.3	100.0
Regímenes excluyentes	43.1	44.0	2.0	5.5	5.4	100.0
Bolivia	40.3	33.7	—	12.0	14.0	100.0
El Salvador	73.1	23.0	3.9	—	—	100.0
Honduras	40.6	38.1	3.5	9.9	7.9	100.0
Perú	18.4	81.0	0.6	—	—	100.0
América Latina, promedio ponderado	52.5	38.0	9.1	—	0.4	100.0

FUENTE: Barba, 2003 (cuadro 74); Stallings y Weller, 2001 (cuadro 9).

3. PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA: LA INNOVACIÓN SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA REGIONAL EN BRASIL, CHILE, MÉXICO Y PERÚ 1997-2002

■
JAIME A. PRECIADO CORONADO*

INTRODUCCIÓN

Después de la década perdida de 1980, Latinoamérica experimenta cinco años más de estancamiento y pérdida de dinamismo económico: el llamado lustro perdido. Entre 1997 y 2002, la región enfrenta un nuevo periodo de caída de los indicadores de crecimiento y desarrollo económico, como lo muestra la evolución del PIB per cápita, cuyo crecimiento promedio anual fue de 3.4% en 1997, que cae a 0.5% en 1998, desciende -1.4% en 1999, y después de remontar nuevamente en 2000 un 2.2%, vuelve a descender -1.1% en 2001. Ello repercute sobre el aumento de pobres en toda la región en términos absolutos, pues de casi 204 millones de pobres en 1997, de acuerdo con los cálculos de CEPAL, se pasa a casi 222 millones en esa condición para finales de 2002. Un aumento anual promedio de 3 millones 600 mil pobres durante cada uno de esos cinco años. De la misma manera, la pobreza extrema o indigencia también aumenta, pues de 88.8 millones de indigentes en 1997 se pasa a 97.4 de ellos en 2002. Hay que tomar en cuenta que estas cifras sobre pobreza se hacen a partir de cálculos cuyas estimaciones han sido criticadas por su optimismo y falta de rigor en su metodología de medición.

* Es profesor de la Universidad de Guadalajara. Es también profesor invitado en el ITESO y agradece la estrecha colaboración del licenciado en Asuntos Internacionales, Jorge Hernández Velásquez. japreco@megared.com.mx

No obstante, manteniendo estas cifras, podemos constatar que la región tiene un comportamiento interno muy heterogéneo, si tomamos en cuenta las diferencias entre países. Entre 1990 y 2003, de los 17 países de Latinoamérica, 4 aumentaron su porcentaje de pobres, 8 se mantuvieron en la misma proporción de pobreza y sólo 5 mejoraron ese indicador. Con la excepción de Chile, en todos los países aumentó la pobreza en números absolutos. Para los casos que nos interesan, Perú aumenta su pobreza en términos absolutos y relativos, Brasil se mantiene en un porcentaje cercano a 40%, México reduce el porcentaje de pobres respecto de su población total, pero aumentan en términos absolutos.

Stiglitz (2003) muestra que el fracaso de las reformas “estructurales” emprendidas en América Latina es concurrente y no se prevén salidas en un horizonte manejable para esas economías. La vulnerabilidad causada por la deuda externa y la volatilidad financiera, que se acentuó desde mediados de la década de 1990, no encuentran reformas viables para ser superadas. Entre las manifestaciones más contundentes del incremento de la desigualdad que producen esas reformas está la polarización en la concentración del ingreso. Es sabido que Latinoamérica es la región del mundo con mayor distancia entre los que más perciben y los que menos disponen de ingresos. Nuestros países —otra vez, los 17 latinoamericanos— fueron aún más desiguales entre 1990 y 1999; solamente 3 mejoraron su distribución y, únicamente Brasil, el más desigual del área, permaneció en las mismas proporciones de concentración del ingreso durante esos 10 años.

Igualmente, el modelo de política social asociado a esas reformas de ajuste estructural, se ha mostrado incapaz para disminuir la pobreza, pues lo que está en crisis es el régimen de bienestar, cada vez más residual y deslocalizado (Barba, 2003b). Los programas de combate a la pobreza se reducen a implantar medidas que alivian algunas de sus manifestaciones, pero son muy limitadas las acciones que buscan superar de fondo los procesos de empobrecimiento. La heterogeneidad de las acciones públicas contra la pobreza es creciente y muestran resultados contrastantes: mientras algunos programas logran una dramática reducción de la pobreza, cuyo caso emblemático es el chileno,¹ o llegan a disminuir pobreza e

¹ Así lo muestra Raczynski (1994), en donde introduce la variable del crecimiento económico sostenido que presentó Chile durante la década de 1980, como argumento de mayor peso que los programas mismos para la disminución de la pobreza: “La baja de la pobreza

indigencia en términos porcentuales, como es el caso mexicano,² la mayor parte enfrentan reiterados fracasos.

DE LOS AÑOS PERDIDOS ¿ALGO QUEDÓ?

Habría que preguntarse si todo se perdió en estas décadas o si hay algunas experiencias positivas relevantes que se puedan obtener de la aplicación de estos programas que dicen combatir la principal dificultad estructural que no ha podido resolver el modelo económico inspirado en el Consenso de Washington: la pobreza. Stiglitz (2003), plantea cuatro cuestiones filosóficas, logros sociales públicos, que interpelan los principios económicos del Consenso:

- 1) La noción de igualdad cobra fuerza, pues ahora se enfatiza la igualdad de oportunidades por encima de la igualdad de resultados;
- 2) Se reconoce la importancia de la comunidad, de la acción colectiva superadora del individualismo mediante un sentido de solidaridad social, tanto a través del gobierno como de una creciente participación de la sociedad civil;
- 3) Se ha ampliado el concepto de derechos humanos al incluir los derechos económicos a la par de los políticos, sociales y culturales;
- 4) La inobservancia de las responsabilidades individuales y comunitarias enfrenta un marco exigente de cuentas (*accountability*) y demandas de participación desde una visión ciudadana.

no es consecuencia de una política de redistribución encauzada sino del crecimiento económico. La distribución de los ingresos no se ha mejorado mucho: en 1992 los ingresos de 20% de los hogares más ricos eran 55% de todos los ingresos; los de 20% de los hogares más pobres era de 4.5%”.

² Existen esfuerzos cuestionables para reformar los sistemas de medición a partir de una supuesta visión más integral que focalice las áreas en las que ésta se presenta, como es el caso mexicano que ha implementado un nuevo método que mide la pobreza en las áreas alimentaria, de ingresos y patrimonial. Este nuevo método llevó al presidente Fox a anunciar, en 2003, avances significativos en la reducción de la pobreza que fueron cuestionados por ser desprendidos de la disminución de las estimaciones en términos del método de cálculo.

En este contexto se sitúa el interés de este trabajo, en observar y analizar las experiencias de innovación social local que acompañan los programas de combate a la pobreza de los gobiernos centrales. Tanto las experiencias positivas como las negativas dejan un aprendizaje en torno a los límites y las potencialidades implicadas en la acción pública, de manera que los países escogidos para esta investigación presentan características diversas.

En torno a la aplicación de las reformas de ajuste estructural, Chile es el más ortodoxo; Brasil el más heterodoxo; México el más apegado al Consenso y Perú uno de los más oscilantes en la aplicación de las reformas.

Sus características son también distintas en cuanto al impacto de la política social sobre sus regímenes de seguridad. De acuerdo con Carlos Barba (2003a), Chile tiene un régimen “universalista estratificado”,³ México y Brasil tienen “regímenes duales”⁴ —que combinan la cobertura universal de algunos sectores por épocas, con acciones focalizadas—, y Perú tiene un “régimen excluyente”, que cuenta con sistemas elitistas de seguro social y salud, aunque sistemas duales en materia de educación.

De esa diferenciación de regímenes se derivan programas de combate a la pobreza heterogéneos; el federalismo brasileño abre perspectivas de acción propias para los gobiernos locales, estatales y municipales, mientras que la federación mexicana es tradicionalmente centralista. El gobierno unitario chileno deja márgenes reducidos para sus colectividades locales, mientras que el peruano, con el mismo régimen de gobierno, ha descentralizado algunas de sus atribuciones a los gobiernos locales.

³ Con sistemas de seguro social declaradamente universales en materia de servicios básicos de salud y de educación secundaria, pero con estratificación de sus beneficios; por condiciones de acceso y rango de protección, benefician a trabajadores del Estado, profesionales y trabajadores del sector formal, principalmente.

⁴ Heredaron sistemas de seguro social con cobertura universal estratificada de la década de 1970, que se han deteriorado. “Algo notable de estos regímenes es que ofrecían una gran cobertura a los sectores sociales urbanos, a ciertos estados y regiones y una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población (ya sea a través del mercado o de las políticas públicas) en otros estados y regiones” (Barba, 2003a: 446).

En cuanto a la innovación social que se desprende de las nuevas relaciones Estado-sociedad, el caso brasileño cuenta con potencialidades para replicar la experiencia del presupuesto participativo, que es una conquista de la fuerza política organizada de la sociedad civil, mientras que Perú tiene experiencias localizadas en ese campo, pero con enormes dificultades para reproducirlas con carácter sistémico. México tiene una mezcla de tradiciones políticas autoritarias provenientes del partido de Estado y una sociedad civil actuante con experiencias participativas locales, pero sin proyecto nacional de integración sistémica de ellas. Chile, en el marco particular de su transición democrática, cuenta con un sistema de partidos fuerte, pero con sistemas de intermediación con la sociedad débiles, con excepción del sector empresarial, que muestra capacidad de propuesta nacional para innovaciones sociales locales en materia de combate a la pobreza.

Sin embargo, no se puede partir de un enfoque ingenuo que lleve a un optimismo desproporcionado. Para evitarlo, se necesita una aproximación crítica sobre las bases teóricas y metodológicas en que se sustentan los programas de combate a la pobreza. Un enfoque centrado en el actor, en el análisis institucional de las políticas públicas y en la geografía política, es la propuesta de esta investigación.

Hay que identificar a los actores del mercado, del Estado y de la sociedad que están involucrados en estas acciones, a partir de sus estrategias o agencias, sea como objetos destinatarios de la acción pública, o sea como sujetos que ganan visibilidad en la arena pública por su propuesta o su potencial de innovación social organizativa.

En la medida en que se han sofisticado las políticas públicas con la intervención de organismos públicos y privados supranacionales —de la talla del Banco Mundial—, que inciden sobre las políticas públicas de los gobiernos nacionales y locales, es necesario contar con herramientas teóricas y metodológicas nuevas. El análisis de las “mejores prácticas” (*Best practices analysis*), permite un estudio centrado en la innovación social. Else Oyen (2002) se refiere a esto como un conglomerado de diversos fenómenos que apenas empiezan a ser registrados por una literatura especializada. Sus fines se orientan hacia la comprensión de los efectos de experiencias locales sobre la organización social y cómo su éxito depende del contexto político y moral de las culturas individuales. También se pretenden medir las circunstancias que hacen posible su sustentabilidad y transferencia o replicabilidad en contextos diferentes.

Para este trabajo, el aporte de la geografía política busca dimensionar la descentralización de los programas de combate a la pobreza, pues una de las ideas más recurrentes se refiere al supuesto *empoderamiento* de los grupos locales. Asimismo, el gobierno, las colectividades locales y su potencial para vincularse con la dimensión supranacional y global, particularmente con el llamado movimiento *altermundista*, es uno de los asuntos clave para mejor entender los procesos de innovación social. En contra del abuso de la desterritorialización, como una de las supuestas consecuencias inevitables de la globalización, se está revalorando la dimensión local (Sojo, 2003), que da un sentido de realidad accesible y con potenciales para innovar las prácticas públicas y privadas ligadas con la superación de la pobreza.

La caracterización que inspira esta investigación de los programas de combate a la pobreza parte de las siguientes consideraciones:

a) El régimen de bienestar residual y deslocalizado que ha producido la reforma estructural inspirada por el Consenso de Washington en América Latina, ha impedido que la política social de nuestros países resuelva satisfactoriamente el problema de la pobreza. La omisión explícita de políticas de redistribución del ingreso, implicó un fenómeno de concentración de la riqueza y el consecuente aumento de la brecha social y la desigualdad, lo que se ha denominado como la “nueva pobreza”.

b) La supremacía de la política económica orientada al mercado mundial, a la especulación financiera y a los esquemas de libre comercio, ha debilitado las capacidades reguladoras del Estado, ha disminuido los recursos públicos destinados al gasto social y ha privilegiado la privatización de los regímenes de seguridad, en detrimento de políticas redistributivas del ingreso. Pobreza y exclusión son los correlatos del modelo socioeconómico dominante. Permanece la supeditación de los programas sociales a la eficiencia presupuestaria de los “equilibrios macroeconómicos” impuestos por el FMI.

c) Aunque conviven estrategias de universalización y focalización de manera desigual en los países latinoamericanos, se impone la fragmentación y el carácter residual de las políticas orientadas al bienestar; situación particularmente segmentada en los programas de combate a la pobreza. Se trate de regímenes universalistas estratificados, duales o predominantemente excluyentes, las políticas públicas contra la pobreza no inciden en la universalización de los derechos sociales, no fortalecen la dimensión de ciudadanía ni combaten las causas estructurales que generan la pobreza.

d) No obstante la internacionalización de estrategias para combatir la pobreza a partir de los Fondos de Asistencia e Inversión, creados por parte de organismos internacionales durante los inicios de las reformas de ajuste estructural, predominan los programas orientados a la asistencia social, al alivio coyuntural y segmentado de ciertas franjas de pobreza, particularmente de los indigentes. En esa coyuntura de internacionalización, las transformaciones sufridas por esos programas apenas repercuten en el alivio del hambre y la desnutrición de los sectores más empobrecidos.

e) Si bien la participación ciudadana de los destinatarios de los programas para combatir la pobreza ha aumentado (Kliksberg, 1999), al igual que la visibilidad de las demandas de atención hacia los pobres, hay resabios autoritarios en los sistemas políticos latinoamericanos que imponen esquemas de gestión social utilitaristas. Persisten tentaciones de hacer uso electoral de esos programas, así como de clientelismo político de poderes regionales o nacionales.

f) Las consecuencias de estos programas son: subsidios monetarios y en especie al consumo para los usuarios, antes que redistribuir el ingreso; subsidios focalizados a la reproducción de algunos segmentos de la fuerza de trabajo más empobrecida, antes que creación de empleos y soluciones de largo plazo; orientación a la capacitación de acuerdo con demandas coyunturales del mercado de trabajo, en detrimento de un modelo educativo de ciudadanos con derechos; dependencia de los usuarios respecto de los subsidios, sin que haya evaluaciones sistemáticas sobre su desempeño ni proyecciones sobre su futuro al terminar el programa. En síntesis, la mayoría de programas de combate a la pobreza no alcanzan una dimensión autogestionaria inscrita en estrategias de desarrollo sustentable.

g) Hay un debate sobre la viabilidad de la descentralización y del empoderamiento ciudadano ligados con los programas de combate a la pobreza. Así como se registra una revalorización del ámbito local por parte de los organismos sociales de usuarios y demandantes de atención en las colectividades locales, hay estrategias de descentralización de las políticas públicas que terminan por sesgar los resultados a favor del centralismo y el incremento del burocratismo en la administración de esos programas. No hay concatenación entre los órdenes de gobierno, pues la mayoría de acciones contra la pobreza son decididas y gestionadas por los gobiernos centrales, hay déficit de incorporación de iniciativas locales ante la creciente internacionalización de estos programas, particular-

mente patente en la ausencia de una agenda social que contrapesa en los esquemas de integración comercial supranacional; cuestión más crítica en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad Andina (CAN).

h) Se registran dificultades para que estos programas se adapten a las diferencias étnicas regionales, sectoriales, territoriales: urbano-rurales, de género y de edad. Ha privado el centralismo en la concepción y administración de estas políticas públicas; se privilegia la atención de las áreas más críticas, generalmente asociadas al medio rural, en detrimento de la pobreza urbana que ha aumentado aún más en esa área. Se atiende a niños y jóvenes en situación crítica de pobreza, pero se excluye a los adultos mayores; se le da un papel cada vez más preponderante a la mujer en la familia –bajo el estereotipo de familia nuclear patriarcal–, pero las más de las veces con un objetivo instrumental para hacer más eficiente la administración de los recursos.

i) Los actores del mercado. La lógica de la lucha por la competitividad internacional también ha impuesto serias limitaciones al avance de la lucha contra la pobreza. La conocida espiral de flexibilización laboral y desregulación ha intentado llenar los vacíos en el aumento de la productividad, de cara a la atracción de capitales. Eso ha llevado a la precarización laboral y al aumento de la cultura del riesgo. Y es que la alianza entre los gobiernos de la región y los empresarios, en sus esfuerzos por atraer a las Empresas Transnacionales (ETN), ha sacrificado regímenes laborales y ambientales, así como la planeación del desarrollo, abandonando objetivos como la creación de cadenas o eslabonamientos productivos. Por lo tanto, hay un descenso en los niveles de vida de la población y de sus expectativas de cara al futuro; el llamado fenómeno de “empobrecimiento”.

j) A pesar de las evaluaciones sistemáticas que hacen las agencias internacionales, y que adoptan cada vez más por su cuenta los gobiernos nacionales, hay dificultades para generalizar o para replicar las experiencias en contextos diferentes al que surgen. Esta dificultad se asocia con la definición misma de pobreza en que se fundamentan los programas que intentan combatirla. No se ha impuesto un método integral de medición ni existe una caracterización unánime sobre sus vínculos con la desigualdad (las “brechas”, encuentran definiciones heterogéneas). Persiste un cierto colonialismo intelectual en su medición, protagonizado por la CEPAL, el BID y el Banco Mundial. Se hace un uso instru-

mental de las categorías de capital social y capital humano, de acuerdo con los intereses coyunturales de los actores del mercado y la política dominante. Generalmente, estos programas no incluyen consideraciones relativas a la sustentabilidad del modelo socioeconómico y ambiental.

¿Qué particularidades presentan los programas de combate a la pobreza en este contexto recién definido? A continuación se presentan los avances realizados en nuestra investigación respecto de cada país, para luego finalizar con algunas conclusiones preliminares, hechas desde la perspectiva regional y comparativa, sobre los procesos de innovación social encontrados.

Brasil

El desempeño de la lucha contra la pobreza de Brasil se ajusta, en general, al de la región en su conjunto, pero presenta algunos matices particulares. Por un lado, presenta avances sostenidos en la disminución de la pobreza a partir de la década de 1990 y reproduce la misma tendencia al estancamiento durante el periodo 1997-2002. Del otro lado, el ritmo de la disminución de la pobreza ha sido más lento y desigual que el de la mayoría de los países latinoamericanos. Brasil, mantuvo una reducción de los niveles de pobreza hasta 1998, pero a partir de ese año ha elevado nuevamente sus índices. Por su parte, la concentración del ingreso, particularmente elevada en Brasil no presentó grandes cambios, por lo que se mantiene como uno de los casos más ilustrativos de lo que la CEPAL ha denominado la nueva pobreza.

En cuanto a la aplicación de las reformas denominadas de “ajuste estructural”, Brasil las implementó a través del denominado Plan Collor, diseñado para enfrentar la crisis de 1990, ante un panorama de hiperinflación de cerca de 70% mensual promedio, un enorme déficit público, una caída de las exportaciones y una moneda sobrevaluada.⁵ En este sentido, la emergencia económica provoca-

⁵ Aún así, la implementación del Plan Collor si bien mantuvo estables los niveles de pobreza en Brasil entre 1990 y 1993 en una tasa de alrededor de 44% de la población total, no generó reducciones ni abatió la inflación sino hasta que fue reformulado a través del Plan Real, instrumentado en 1994 y que, a diferencia del plan anterior, no recurrió a controles de precios, sino que introdujo un tipo de cambio indexado de transición que favoreció una estabilidad inflacionaria con impactos positivos sobre el nivel de actividad económica y de renta, reduciendo por fin los niveles de pobreza a tasas de alrededor de 34% para 1997.

da por la crisis y las necesidades de financiamiento para enfrentarla explican la adopción de las medidas del Consenso de Washington en un país que históricamente ha mantenido un recelo cauteloso hacia las políticas de Estados Unidos, y, particularmente, hacia la implementación de un modelo económico de corte neoliberal que había generado ya una crisis en Chile. Brasil implementó las reformas 16 años después que Chile y cerca de 8 después que México, pero además no las implementó con la ortodoxia que lo hicieron estos dos países. Por ejemplo, el Brasil de Cardoso, si bien se apegó al Consenso de Washington en la búsqueda de mantener una inflación controlada y el equilibrio de los indicadores macroeconómicos, al mismo tiempo ha impulsado medidas de regulación estatal, incluyendo un tímido fortalecimiento del mercado interno, y aumento de las capacidades de negociación con el capital internacional.

En Brasil se han desarrollado las más novedosas alternativas en materia de participación social, como son: 1) la instrumentación de los presupuestos participativos en ciudades como Porto Alegre, y, de manera creciente, en decenas de gobiernos locales, incluso en la municipalidad de São Paulo, la más grande del país, que a partir de 2003 está aplicando esa metodología participativa; 2) la influencia del movimiento social ciudadano sobre la política social, que se observa en poderosas organizaciones no gubernamentales,⁶ grupos asistenciales y comuni-

⁶ Destacan organizaciones como la Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), que vincula las iniciativas locales y nacionales de otras redes, consultar <http://www.abong.org.br/novosite/index.asp>; el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), tiene ocho programas: alternativas democráticas a la globalización, democratización de la ciudad, economía solidaria, Foro Social Mundial, monitoreo de políticas públicas, Participación de la sociedad civil en el espacio público, responsabilidad social y ética de las organizaciones y, más directamente, vinculado con la pobreza, seguridad alimentaria; consultar <http://www.ibase.br/>. El Observatorio Social es una iniciativa de la Central Única de Trabajadores (CUT) brasileña, dedicado a estudiar los derechos y responsabilidades ciudadanas, entre otros, en materia de política social, consultar <http://www.observatoriosocial.org.br/>. Sin ser exhaustivos, destaca Outro Brasil, y es un programa del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) que pretende contribuir a los debates sobre políticas públicas alternativas, consultar http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/quem_somos.asp

dades de base eclesiales; un conjunto de movimientos e instituciones sociales que se han ganado el auspicio de cumbres mundiales de la sociedad civil, como es el Foro Social Mundial; y 3) el impulso, dentro del MERCOSUR, de un esquema innovador de la incipiente coordinación de políticas sociales, frente al corte eminentemente comercial del resto de esquemas latinoamericanos de integración.⁷

Lo anterior supone una relación Estado-sociedad lo bastante flexible para que los actores civiles organizados puedan canalizar demandas y participar en el desarrollo de iniciativas innovadoras de corte horizontal. Lo que a su vez permite un triple empoderamiento: el local, con los actores sociales participando en el diseño de algunas políticas que le afectan; el nacional, donde el gobierno federal adquiere una base de legitimidad que fortalece sus posturas frente a los combates externos, y el internacional, con el que se fortalece el liderazgo de Brasil en proyectos altermundistas de resistencia. Por ejemplo, a pesar de la fuerte ola privatizadora que se impuso, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de 1990, los dos gobiernos de Cardoso no sucumbieron frente a ella, pues estuvieron sometidos a la influencia de las organizaciones ciudadanas y del Partido del Trabajo, quienes lograron influir en el establecimiento de políticas sociales tendientes a la universalización, y programas de combate a la pobreza que ampliaron su espectro focalizador hacia jóvenes, niños y desempleados de varias edades. Además, esos programas incidieron en subsidios a la alimentación, la educación, la salud y, muy particularmente, al gas para uso doméstico.

Así, desde una metodología de definición de líneas de pobreza, a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el gobierno de Cardoso definió los siguientes programas sociales:⁸

⁷ Una propuesta que si bien incluye una agenda social mediante la participación de organismos sindicales y empresariales, no ha podido incorporar las propuestas de los movimientos civiles que lanzaron lo que se conoce como Carta Social, con la idea de construir políticas sociales incluyentes, participativas, contra la pobreza y la desigualdad. La liberalización comercial agudiza la pobreza y la desigualdad, y dificulta la universalización de las políticas sociales, pues la selectividad del mercado desemboca en la focalización del combate a la pobreza y la privatización de los segmentos recuperables por la lógica mercantil.

⁸ Este grupo de programas serían unificados en octubre de 2003, en el Programa Fome Zero, del gobierno Lula, bajo la denominación Beca Familia, en el cual esta unidad sociológica,

- Beca Alimentación (Ministerio de Salud)
- Beca Escuela (Ministerio de Educación)
- Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y Agente Joven de Desarrollo Social y Humano (Secretaría de Estado de Asistencia Social, del Ministerio de Previsión y Asistencia Social)
- Auxilio Gas (Ministerio de Energía y Minas)

Estos cuatro programas son ejemplos claros de que la prioridad brasileña se ha centrado en las medidas de combate a la pobreza basadas en transferencias y subsidios, sustentadas en la noción de renta mínima o “renta básica” y con aspiraciones universalistas crecientes.⁹ Beca Escuela es un programa de subsidio a las familias pobres que mantienen a sus hijos en la enseñanza primaria. Se trata de uno de los programas más exitosos y más conocidos de Brasil, recomendado por la ONU y exportado a otros países durante la década de 1990. Beca Alimentación es un programa de subsidio alimentario para erradicar el hambre y la desnutrición a través de transferencias monetarias. El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil también otorga transferencias monetarias encaminadas a que los hijos salgan de trabajar e ingresen a la escuela y el Auxilio-Gas, es una pequeña suma bimestral para compra de gas de cocina. Todos estos programas de subsidio lo entregan a la madre de acuerdo con el número de hijos que son admitidos en el programa.

Es destacable la fuerza de los gobiernos locales para definir programas propios y para adaptar las iniciativas federales al ámbito local. El ejemplo del estado de São Paulo es esclarecedor en cuanto a tal autonomía, pues sus recursos propios

caracterizada en su heterogeneidad interna, sería tomada como parte interlocutora de las acciones ofrecidas por cada uno de los ministerios, con la peculiaridad de buscar acercamientos novedosos entre gobierno e instituciones privadas de corte filantrópico y de revitalizar los nexos entre la Pastoral Social católica y los programas gubernamentales.

⁹ Muestra de esto último es la promulgación, el 8 de enero de 2004, de la Ley de Renta Básica de la Ciudadanía, que cristaliza un esfuerzo del senador Eduardo Suplicy, después de 12 años de cabildeo, para lograr su aprobación en una generosa ley, no obstante de difícil aplicación, que establece una transferencia monetaria suficiente y vitalicia para gastos esenciales como alimentación, educación y salud a todos los brasileños, sin ninguna distinción, y a extranjeros que vivan en Brasil desde hace más de cinco años.

buscan transformar las políticas asistenciales en programas de combate a la pobreza en el marco de la concepción de desarrollo social, mediante cuatro programas específicos, manejados por la Secretaría Estatal de Asistencia y Desarrollo Social, que buscan otorgar apoyos financieros temporales a familias con ingresos por debajo del salario mínimo, acompañados de acciones socioeducativas que tiendan a la autogestión, al fortalecimiento de vínculos familiares y a la participación en la vida comunitaria; estos programas se dirigen a la familia, a los adolescentes y a los niños, a los discapacitados, al programa de atención a migrantes y al de atención a la población en y de la calle.¹⁰

En estos programas focalizados al combate de la pobreza, convergen otras políticas públicas del estado federado de São Paulo, tales como las relacionadas con el empleo: de calificación profesional, de autoempleo, de emergencia en auxilio del desempleado, de apoyo al discapacitado, o de “Mi primer empleo” para jóvenes, además del apoyo a la generación de empleos en la micro y pequeña empresa, mediante el Fondo de Crédito Productivo Popular, que es apoyado por una instancia especializada: el Banco del Pueblo Paulista, creado por el Estado y los municipios. Asimismo, el Fondo Social de Solidaridad, aporta acciones filantrópicas y asistenciales para aliviar la pobreza. También convergen las acciones de vivienda social mediante programas de autoconstrucción, de viviendas de bajos costos o de vivienda para indígenas.

En el marco de la autonomía municipal, destaca el caso del municipio de São Paulo, la capital estatal, que tiene, a su vez, programas propios que operan a través de la Secretaría de Desarrollo, Trabajo y Solidaridad. Ellos se organizan en programas redistributivos, denominados Renta Mínima, que ofrece becas de dinero para mantener a los niños en la escuela, a las familias que tengan un ingreso inferior a medio salario mínimo per cápita; Bolsa de Trabajo, que aporta también becas para estudiar y trabajar a jóvenes entre 16 y 29 años; Operación Trabajo, que crea empleos temporales en oficinas de la Prefectura paulista para desempleados de larga duración con familias de bajos ingresos y personas de y en la calle; Comenzar de Nuevo, que invierte en la elevación de la autoestima, en

¹⁰ Al igual que el Fome Zero, estos programas tienden a unificarse bajo una perspectiva nacional sistémica en la Red Social São Paulo, espacio de confluencia de los diversos órdenes de gobierno y de encuentro entre universidades, empresarios y agrupaciones ciudadanas.

la recalificación y reasignación de trabajo para desempleados mayores de 40 años mediante becas destinadas a cursos de capacitación profesional o entrenamiento en empresas asociadas a ese programa.

La municipalidad también tiene programas “emancipatorios”, que tienden a la apropiación de ellos mediante la participación activa y conciente de los sujetos beneficiarios, tales como: Oportunidad Solidaria, que fomenta la economía solidaria entre los beneficiados por los programas redistributivos citados antes, a través de cooperativas o formas de asociación autogestivas y becas para emprendedores, en las que participan estudiantes universitarios que investigan cómo ligar ciencia y tecnología; Capacitación Ocupacional, que busca dar instrumental de apoyo, asistencia educativa y crédito para las familias beneficiadas por los programas redistributivos y el São Paulo Confía, o Banco del Pueblo, que promueve el acceso al crédito para la población del municipio de São Paulo, excluida del sistema financiero tradicional.

Por último, están los programas de apoyo al desarrollo, como São Paulo Incluye, que pretende crear empleos asalariados, prestadores de servicios autónomos y empresas populares demandantes de mano de obra a partir de las estrategias definidas por la Prefectura. Por su parte, el Programa de Desarrollo Local, del municipio paulista, procura articular redes que generen empleos e ingresos a partir de acciones gubernamentales y no gubernamentales, en torno a cadenas productivas que redunden en mayor inclusión social.

En el caso de los gobiernos locales que cuentan con esquemas de Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo), como es el caso de Porto Alegre desde 1989 o la Prefectura de São Paulo, a partir de la actual administración petista encabezada por Martha Suplicy, hay otras potencialidades y desafíos a resolver, pues el ámbito de planeación y acción del Orçamento Participativo es local-territorial y no local-social, lo cual enmarca los programas de combate a la pobreza en estrategias más generales de medidas contra la exclusión y la desigualdad. Ello tiene un sentido positivo al ampliar el contexto de las acciones, pero también encierra una dificultad al diluir las acciones requeridas por los pobres como los más excluidos y los más demandantes de recursos. Tanto el Presupuesto Participativo como los programas específicamente dedicados al fomento del desarrollo y al combate de la pobreza, se inspiran en el concepto de “Capital social” (Putnam, 1993), aunque los matices vienen dados por la participación ciudadana en el pro-

ceso de elaboración-implementación-evaluación de esos programas, de acuerdo con el empoderamiento logrado por el movimiento ciudadano en las políticas públicas nacional, estatal y municipal.

Chile

Este es quizá el país con mayores logros en el combate a la pobreza de la región, al haber disminuido sustancialmente el número de pobres, tanto en términos absolutos como relativos. No obstante, eso no ha evitado la tendencia a la concentración de los ingresos en los estratos superiores, agudizando las llamadas “brechas sociales”. Cabe decir que se trata del país que modificó más temprano sus políticas sociales al subordinarlas a la política económica a partir de 1974, cuando el régimen militar comienza a adoptar las reformas de carácter neoliberal en el país. Este cambio se ha venido reflejando en la tendencia en el gasto social que decreció durante la dictadura, pero ha venido aumentando desde la instauración del gobierno de la Concertación por la Democracia. Así lo muestra que, en 1971, el gasto social representaba alrededor de 17.2% del PIB, mientras que en 1980 apenas representaba 11% y ya en 1989, previo al fin del régimen pinochetista, ascendió a 12.9%, pero a partir de ese año esta relación ha crecido hasta representar 16.6% en el 2000.

De igual forma, durante la dictadura se comenzaron programas de privatización de la seguridad social y se adoptó la focalización en el diseño de las políticas de asistencia, estrategias que se ahondaron en la década de 1990, luego del gobierno de la Concertación. No obstante, el carácter de la focalización ha sido distinto desde la extinción del régimen militar, dado que se han ampliado los sectores considerados como sujetos de esta focalización; así, a los sectores tradicionales de pobreza extrema y el segmento materno-infantil, se suman, al inicio de la década de 1990, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, lo que da pie a la creación de instituciones *ad hoc* (Servicio Nacional de la Mujer –SERNAM–, Instituto Nacional de la Juventud –INJ– y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena –CONADI–) orientadas a atender no sólo a los objetivos de asistencia sino también a la integración social de esos grupos vulnerables.

Mientras que en el régimen pinochetista la focalización era básicamente parte de una estrategia de contención de las demandas sociales, en los gobiernos emanados de la restauración democrática –aunado a la estrategia de focalización

en las políticas sociales—, se han creado instituciones complementarias que buscan reforzar el carácter integrador de las mismas, tal es el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que busca fomentar el acceso de los hogares más pobres y de las localidades que se han visto postergadas en los programas regulares del Estado mediante cuatro líneas concretas de apoyo a la microempresa urbana, la juventud popular, la economía campesina y la organización social y formación de capacidades en localidades marginadas. Se trata de una institución innovadora por su manera de operar, que se basa en iniciativas y/o proyectos directamente recogidos de la participación de la base, pero que dado el ya mencionado carácter dependiente de la política social de la política presupuestaria, recibe fondos insuficientes para implementar buena parte de los proyectos requeridos. Otros esfuerzos en ese afán de integración, que no necesariamente se relacionan con la lucha contra la pobreza, pero sí con el tema más amplio del desarrollo son el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS) 1994; el INJ, 1991; la CONADI, 1993; y el SERNAM, 1991.

En Chile, pues, la integración social es un factor orientador de las políticas sociales, en general, y de las de combate a la pobreza, en particular. Por eso resulta especialmente difícil establecer una frontera entre los programas integradores y los de lucha contra la pobreza, dado que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, podemos decir que a partir del MIDEPLAN se desprenden dos instituciones particularmente relevantes para el combate a la pobreza: el FOSIS, con sus líneas concretas de acción (apoyo a la microempresa urbana; apoyo a la juventud popular; apoyo a la economía campesina; apoyo a la formación social y de capacidades en localidades marginadas) y el sistema Chile Solidario que, lanzado en 2002, aglutina un conjunto de programas que buscan un abordaje multidimensional con componentes en materia de apoyo psicosocial, renta mínima y subsidios, además de acceso preferente a programas de promoción social y empleo.

En el caso de las líneas de FOSIS es válido preguntarse por qué éstas son consideradas como parte de la estrategia contra la pobreza, pero cabe decir que las líneas del FOSIS no operan como programas predeterminados, sino que recogen iniciativas o proyectos generados desde la localidad en las grandes áreas orientadoras y luego, como sucede de manera creciente, actores de la misma base social, ONGs, sector privado, etcétera, desarrollan o ejecutan el mismo, dejando al FOSIS la selección de los proyectos y su financiamiento. Así, la diver-

sidad y los matices de los programas resultan difíciles de abarcar, así como sus potencialidades, aunque sí es posible destacar que gran parte de estas iniciativas se han encaminado a promover el empleo, por lo cual han tenido un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza.

Por su parte, los programas aglutinados en Chile Solidario, incluyen componentes más tradicionales de servicios, transferencias y subsidios y son más fácilmente justificados de ser considerados como políticas destinadas a combatir la pobreza. Chile Solidario, según su propia definición, es un sistema de protección social diseñado por el gobierno que combina la asistencia y la promoción, desde una perspectiva integradora, para abordar la pobreza extrema.¹¹ Este sistema se caracteriza por combinar tres componentes, dos de carácter permanente y uno temporal o puente: 1) apoyo psicosocial personalizado e intensivo¹² y bono de protección a la familia;¹³ 2) subsidios monetarios tradicionales;¹⁴ 3) acceso preferente a programas de promoción social y empleo.¹⁵

¹¹ <http://www.chilesolidario.gov.cl/>, componentes.

¹² Componente temporal. Durante 24 meses, a través del Programa Puente, ejecutado por FOSIS en conjunto con los municipios y en coordinación con las redes territoriales de servicios. Las familias que se integran al sistema contarán con un profesional o técnico que servirá de apoyo familiar, manteniendo un vínculo permanente con la familia a través de visitas periódicas a su domicilio.

¹³ Componente temporal. Apoyo monetario por 24 meses, ligado a la participación en Programa Puente y al cumplimiento de un contrato familiar, que comprende compromisos de las familias en cuanto a: identificación, salud, educación, dinámica familiar, trabajo, ingresos, habitabilidad y calidad de vida.

¹⁴ Originalmente destinado a las familias que se integran al sistema durante los 24 meses de apoyo intensivo, luego de los cuales se mantendrá, mientras las condiciones de elegibilidad para estas prestaciones permanezca. Estas prestaciones incluyen: Subsidio Único Familiar (SUF) a menores de 18 años, sujeto a atención escolar y controles de salud; Pensión Asistencial (PASIS) de Vejez y/o Invalidez; Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP) de 100% de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual para las familias con conexión a la red pública.

¹⁵ Componente destinado a incorporar a las familias en situación de indigencia a la red de protección social del Estado de manera garantizada o preferencial, lo cual supone la vin-

En lo que se refiere a los procesos de descentralización de los programas de combate a la pobreza, cabe destacar tres puntos: 1) como ya señalamos, las líneas de FOSIS son innovadoras en cuanto se limitan a fijar las grandes áreas sujetas a financiamiento de proyectos y a elegirlos, dejando en la iniciativa privada, organizaciones civiles y bases sociales, la responsabilidad por la propuesta y en muchos casos la operación de las iniciativas; 2) en el caso de Chile Solidario, se combina una red local-regional-nacional que conforma la institucionalidad del programa: en el nivel local, se establecen Unidades de Intervención Familiar (UIF) y Redes Locales de Intervención; en el nivel regional, existe una Secretaría Ejecutiva Regional y un Comité Técnico Regional, que a su vez se subdivide en seis subcomités; en el plano nacional, se han establecido la Secretaría Ejecutiva Nacional y un Comité Técnico Asesor. Eso implica que los diseños de los programas no sean insensibles a las características regionales y locales; 3) en Chile resulta notable la existencia de organizaciones filantrópicas con bases regionales y locales, pero de proyección nacional. Esto explica ampliamente el hecho de que el rol estatal en el área social se limite en muchos casos a la administración y al financiamiento de proyectos y cada vez son más instituciones del sector privado las que diseñan e implementan dichas iniciativas, tal como ya lo ejemplificamos con FOSIS. Dos ejemplos notables son: 1) el sector de la educación, donde compiten diversas empresas privadas por la implementación de programas; 2) organizaciones de convocatoria nacional como la Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile, que desarrolla programas de proyección nacional como el conocido programa Emprender Juntos.¹⁶

culación, coordinación y readecuación efectiva de toda la oferta programática existente, entre la que se incluye: asistencia jurídica y judicial, nivelación de estudios y/o de competencias laborales, ayudas técnicas para personas con discapacidad, prevención y rehabilitación de drogas, acceso garantizado a prestaciones de Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y acceso preferente en programas de empleo.

¹⁶ Este programa apoya desde 1999 el desarrollo de iniciativas económicas de personas emprendedoras en situación de pobreza que, en una primera fase, asisten por un mes y medio a un curso de 56 horas sobre desarrollo de habilidades emprendedoras y de gestión para una microempresa para, posteriormente, durante siete meses, recibir el apoyo voluntario en asesoría del negocio. Consultar en: <http://www.fundacionpobreza.cl>

Paradójicamente, el Estado chileno promueve la creación de espacios sociales de convergencia, como el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, una instancia que viene a cubrir el hueco dejado por el excesivo papel de intermediación de los partidos políticos. El objetivo general del Programa es apoyar la participación ciudadana en las políticas públicas, a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Esa iniciativa gubernamental ha sido bien recibida por la incipiente sociedad civil organizada en Chile, cuyas experiencias más recientes se originan en la resistencia altermundista frente a procesos de integración supranacionales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En 1993 surgió la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales (ACCIÓN), que reúne a un conjunto de instituciones interesadas en promover el ejercicio de la ciudadanía plena y el reconocimiento y el respeto irrestricto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.¹⁷

Sin embargo, los indios chilenos en general y los mapuches en particular, no están integrados en esa instancia. Ellos participan en un programa llamado Orígenes, que cuenta con políticas específicas en contra de la pobreza y la exclusión, pero que ha sido criticado por las organizaciones civiles por la escasa participación indígena en su diseño y ejecución; por los procedimientos y criterios utilizados para la selección de las comunidades beneficiarias; la demora en la ejecución de los planes, y la politización partidaria existente en su interior. Dos encuestas oficiales de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) realizadas en 1996 y 2000 respectivamente, dan cuenta de que mientras 32.2% de la población indígena se consideraba bajo la línea de la pobreza, en la población total del país esta cifra alcanzaba 20.09%. Los mayores niveles de pobreza indígena se reflejan en menores niveles de ingreso, mayores niveles de desocupación, peores condiciones laborales y los índices de educación son también más bajos entre los indígenas (Universidad de la Frontera de Temuco, Programa Derechos Indígenas, 2004).

Chile es uno de los cinco países de América Latina que no ha dado reconocimiento alguno a los pueblos indígenas en su Constitución Política. La ley indígena vigente no reconoce a los pueblos indígenas, sólo a las "etnias" indígenas. No se les reconoce a estos pueblos el derecho a la libre determinación, ni tampoco el

¹⁷ <http://www.accionag.cl/>

derecho a la autonomía en asuntos internos y locales, que les corresponde como consecuencia de este derecho. El derecho a la consulta previa no ha sido reglamentado, razón por la cual su aplicación queda al arbitrio de las autoridades. No se reconoce, salvo en el interior de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), representación indígena en los órganos del Estado en que se toman decisiones susceptibles de afectarles. El rostro de pobreza y exclusión, en contraste con el aparentemente exitoso programa de abatimiento de pobreza, lo representan los indios chilenos. La región de la Auracanía y las zonas marginadas del gran Santiago, concentran la mayor parte de esta población pobre.¹⁸

Perú

Perú posee, al igual que Brasil, una estructura polarizada de distribución del ingreso, pero además es un país que en el periodo 1997-2002 presenta un mal desempeño en el combate a la pobreza, pues ésta aumentó más de diez puntos porcentuales respecto del total de la población en el quinquenio, pasando de 42% en 1997 a cerca de 54% en 2002. Se trata, además, de una economía ampliamente contradictoria, en la que el proceso de urbanización acelerada y sin planeación ha desembocado en la existencia de dos sistemas económicos paralelos: uno formal y otro informal, siendo este último donde se concentra el grueso de la población pobre que subsiste en la economía subterránea.

Al igual que en el resto de América Latina, la década de 1990, en Perú, se ha caracterizado por una creciente focalización en los programas sociales de combate a la pobreza. El sustento de esta tendencia, según argumentan analistas como Juan Chacaltana (2001), está en planteamientos como los de Grosh y Baker (1995), que afirman que esta focalización aumenta la eficiencia y equidad del gasto social. Más aún, algunos estudios particulares sobre el caso peruano como los de Henschel, Poggi y Schadi (1996) han destacado la existencia de un sesgo en contra de los sectores sociales más desprotegidos en la aplicación de políticas de combate a la pobreza no focalizadas. Pero más allá de estos argumentos, en las

¹⁸ "Observaciones al Informe de la misión a Chile del relator de la ONU para los derechos indígenas". Programa de Derechos Indígenas, del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera de Temuco, Chile, abril, 2004, consultado en: <http://www.derechosindigenas.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=77>

estrategias de focalización subyace la ideología del modelo de desarrollo instaurado en la región latinoamericana a partir del Consenso de Washington, según el cual, la asignación de los presupuestos sociales depende de la lógica presupuestal que deben respetar los gobiernos para mantener "finanzas sanas".

Por otro lado, Perú, al igual que Chile, está desarrollando algunas políticas nuevas de combate a la pobreza, en las que el rol estatal es limitado y la gestión local se convierte en el elemento decisivo. Tal es el caso del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FONCODES), un organismo enfocado en la mejora de condiciones de vida de la población más desprotegida, a través de la participación y el fortalecimiento de las organizaciones comunales. Este organismo funciona a través de Núcleos Ejecutores, entidades representativas de cada comunidad beneficiada y organizada que asumen la administración y empleo de los recursos económicos que otorga FONCODES para ejecutar obras y programas. Esto quiere decir que se trata de incentivar el empoderamiento local y convertir a las comunidades en gestoras de su propio desarrollo.

FONCODES si bien no establece propiamente programas, al igual que el FOSIS chileno, establece líneas prioritarias de acción y financiamiento de proyectos, estas líneas o áreas son: Mejorando tu vida;¹⁹ A trabajar rural²⁰ y A producir.²¹

¹⁹ Esta línea se enfoca en el financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, orientados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, focalizados de acuerdo al mapa de pobreza, consultar <http://www.foncodes.gob.pe/mejorandoTuVida/>

²⁰ Esta línea de acción promueve el empleo temporal. Da empleo, por seis meses, a hombres y mujeres que viven en pueblos muy pobres, y participan en trabajos temporales orientados a la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social en beneficio de la comunidad. Consultar <http://www.foncodes.gob.pe/aTrabajarRural/>

²¹ Se orienta a financiar proyectos productivos cuyo propósito principal es promover la mejora en los ingresos, monetarios y no monetarios, de las familias rurales de distritos en situación de pobreza, focalizados en Micro Corredores Socio Económicos (MCSE). El programa A producir está conformado por ocho componentes de diferentes magnitudes y alcances, a través de los cuales se financian proyectos productivos, principalmente de desarrollo de capacidades en negocios o en producción alimentaria y, complementariamente, de acceso a infraestructura productiva y/o la promoción de los servicios financieros. Consultar <http://www.foncodes.gob.pe/aProducir/>

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), realiza diversas actividades centradas en la seguridad alimentaria de los sectores más vulnerables. Así, comprende una serie de programas nutricionales y alimentarios. Entre los primeros se encuentran: comedores infantiles, desayunos y comedores escolares, atención a hogares y albergues. Entre los segundos se encuentran: comedores populares, un programa para entrega de alimentos, Programa de Alimentación y Nutrición del Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional, conocido como PROMARN, que subsidia a comedores y el programa Alimentos por Trabajo. Los programas de comedores se consideran hasta cierto punto autogestionarios por incluir la aportación de trabajo voluntario.

En la misma línea del PRONAA, existe un programa denominado Vaso de leche, que ofrece una ración diaria de alimentos a una población vulnerable debido a la inseguridad alimentaria. Las acciones de este programa son realizadas con la participación de la comunidad; de hecho, al igual que los programas de comedores, Vaso de leche es, en parte, autogestionario, ya que las socias aportan un número considerable de horas de trabajo voluntario y realizan también aportaciones monetarias. Otra particularidad importante es que está ampliamente ligado a la gestión municipal y es básicamente operado por comités de beneficiarios del propio programa. Al igual que Comedores, es de las iniciativas que desarrollan la participación ciudadana e incentivan los liderazgos sociales, principalmente femeninos.

En Perú, al igual que en Brasil, hay redes de organismos sociales que tienen la capacidad de elaborar un proyecto nacional de incidencia sobre el tema de la pobreza, al mismo tiempo que desarrollan proyectos de innovación local. Uno de esos casos es el Instituto de Estudios Peruanos,²² que ha logrado incidir en el diseño de políticas públicas destinadas al combate a la pobreza y es un interlocutor reconocido por los organismos internacionales vinculados con la dimensión nacional y local de esas políticas. Otro organismo social que promueve y acom-

²² Los investigadores de las diversas disciplinas del IEP se organizan en tres grandes áreas temáticas priorizadas: a) democracia, gobernabilidad y descentralización; b) pobreza y desigualdad y c) cultura y diversidad. Los investigadores del IEP también realizan diversos trabajos de consultoría para organismos nacionales e internacionales. Su página en internet es: <http://www.iep.org.pe/index1.php>

paña procesos de innovación social es el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), cuyas áreas temáticas son: pobreza y desigualdad; desarrollo y gestión local; concertación institucional y fortalecimiento de la ciudadanía; y gestión de los recursos naturales y productivos.²³ En medio de una fuerte presencia católica en la asistencia social, CÁRITAS del Perú trabaja prioritariamente con la población en situación de extrema pobreza del país y busca, con un enfoque socio pastoral, mejorar la seguridad alimentaria de esa población vulnerable a través de tres elementos: uso adecuado de los alimentos, disponibilidad y acceso a ellos.²⁴

En cuanto a la descentralización, es de notar que los gobiernos regionales, cuyas primeras autoridades fueron electas en la década de 1980, éstas fueron suspendidas en sus funciones entre 1990 y 1993 durante el gobierno del presidente Fujimori (1990-2000) bajo el argumento de fortalecer primero a las municipalidades. Aunque la Constitución de 1993 norma la obligatoriedad de ejecutar la descentralización a través del funcionamiento de gobiernos regionales, los gobiernos de Fujimori no impulsaron su cumplimiento. En 2000 y 2001 se modificó el texto original mediante la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (Ley 27680). Un ordenamiento jurídico que deja poco espacio para innovar en materia de programas de combate a la pobreza a cargo de los gobiernos locales.

²³ Una amplia trayectoria en publicaciones relativas a la agenda del desarrollo y con capacidades manifiestas de concertar el trabajo institucional con las demandas de grupos sociales organizados. Puede consultarse su página en: <http://www.desco.org.pe/index.asp>

²⁴ Cada uno de estos elementos es abordado mediante componentes específicos: salud y nutrición da prioridad a los niños menores de 6 años y las mujeres gestantes y lactantes. El propósito de Producción y Desarrollo de Mercados es incrementar los productos y servicios seleccionados en los corredores económicos del país; mientras que el componente de microfinanzas procura mejorar de manera sostenible el ingreso de las familias. Los programas y proyectos que Cáritas ejecuta, son: PODERES (Programa de Oportunidades y Desarrollo Regional para reducir la Exclusión Social), el PROMESA (Programa de Microempresa para la Seguridad Alimentaria) y el reciente Proyecto de Incremento Forrajero, Crianzas Familiares y Capacitación en Mercadeo de Leche y Derivados, que estará dirigido a 7,200 beneficiarios agricultores minifundistas. Consultar: <http://www.caritas.org.pe/sur/sur.htm>

Ante el imperativo de tener el marco legal para la convocatoria de las elecciones regionales realizadas el 17 de noviembre de 2002, se promulgó la Ley de Bases de la descentralización (27783); aquí se establecen los principios de la descentralización, los objetivos del gobierno, territorio, jurisdicción y autonomías; se establecen los tipos de competencias, criterios de asignación y solución de conflictos; la participación de la ciudadanía; se norma sobre los planes de desarrollo y presupuestos, y, con la finalidad de delimitar las funciones y competencias de los tres gobiernos, se fijan las competencias, nacionales, regionales y locales. Finalmente, en 2003 se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867); que precisa el campo de acción, los conceptos y definiciones de cómo entienden los actuales miembros del gobierno central la regionalización del país.

A pesar de la centralización de hecho, hay otras instancias que se relacionan con la descentralización desde una perspectiva participativa: la Red de Municipalidades Rurales del Perú, o iniciativas como Propuesta Ciudadana, el Centro de Estudios para la Promoción Económica y Social, Pact Perú y distintas convergencias políticas, como Red Perú, que proponen enfatizar la política en la descentralización. Las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (2000) pretenden nuevos nexos entre Estado y sociedad y son un espacio de toma de decisiones en el que participan “de igual a igual” instituciones del Estado, gobiernos locales, diversas expresiones de la sociedad civil, iglesias y cooperación internacional. En cuanto a los indígenas, existen tres instancias que actúan en el combate a la pobreza: la Defensoría del Pueblo, a través de su Programa Especial de Comunidades Nativas (1993); la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, STAI (2000), órgano de coordinación técnico normativo del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano y la Comisión de Asuntos Indígenas (2000), conformada por representantes de los sectores del Estado y representantes de las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas.

Entre las experiencias de innovación social local destaca Villa El Salvador, donde se han realizado desde 1999 procesos de Planificación Participativa, que recogen una larga tradición en ese distrito formado hace 30 años. VES se formó en 1971 como asentamiento humano ubicado en el distrito de Villa María del Triunfo cuando un gobierno militar trasladó allí a un grupo de ocupantes de tierras de alto valor comercial. Se trató de un asentamiento planificado que

contó con un diseño urbano por grupos residenciales y que fue declarado como Comunidad Urbana Autogestionaria, destinada a mostrar las bondades del régimen militar. Por ello se apoyó la instalación de diversas empresas autogestionarias y comunales (farmacia, ferretería, banco), la provisión de servicios básicos y se estimuló una dirigencia vecinal proclive al régimen.

Villa El Salvador ha jugado un papel activo en la innovación social a partir de procesos de planeación participativa. Temprano se independizó del gobierno militar al elegir a una directiva vecinal de orientación de izquierda y emprendió una serie de movilizaciones por educación, agua y transporte público. Tras el retorno a la democracia (1980), Villa El Salvador fue declarada distrito y, a partir de entonces, salvo excepciones, tuvo alcaldes de izquierda que promovieron políticas de participación vecinal. En suma, Villa El Salvador es un distrito cuya población tiene una tradición e identidad organizativa y participativa, que merece un análisis sobre la innovación social en materia de combate a la pobreza.

México

Durante el periodo 1997-2002, la pobreza en México presentó una reducción tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, el dinamismo de esta reducción no fue sostenido sino que tuvo que enfrentar dificultades desde 1995, año en que la crisis del denominado “error de diciembre” tuvo su mayor expresión. A pesar de la relativamente rápida recuperación de la economía mexicana, los efectos de la crisis asiática de 1997 complicaron nuevamente el escenario de la lucha contra la pobreza, como parte de la tendencia general de la región, reduciendo así nuevamente el ritmo de disminución de la pobreza en México que apenas recuperaba fuerza. Por su parte, la concentración del ingreso se deterioró: si en 1990 la distancia entre la proporción del ingreso que percibía el 20% más rico y el 20% más pobre era de 16.9 veces, en 1999, esta proporción aumentó a 18.5 veces.

En México, las denominadas reformas estructurales se caracterizaron por una aplicación especialmente acelerada. Por un lado, la crisis de 1982 y los requerimientos de financiamiento para enfrentarla lo llevaron a suscribir cartas de intención con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en las que el país se comprometía a emprender un proceso de liberalización que se inaugu-

ró con la apertura comercial a través de la reducción unilateral de aranceles. Un gabinete y un presidente tecnócratas al frente del país no opusieron mucha resistencia a dichas reformas. Del otro lado, el agotamiento del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones y la transición del Estado de bienestar al Estado subsidiario durante los últimos años de la década de 1970 y principios de la de 1980, favorecieron también el énfasis residual que habría de caracterizar, en lo sucesivo, a la política social del Estado mexicano. Y es que ante la migración masiva del campo a la ciudad, el sistema de garantías universales, creado originalmente para el trabajador citadino, aparecía como insostenible. Además, el Estado, ante este fenómeno que le imponía amplias cargas presupuestarias, encontró en las reformas la manera de abandonar paulatinamente ciertas atribuciones, dejándolas al mercado y limitándose entonces a actuar en aquellas áreas en las que el mercado no había insertado aún su mano invisible, focalizando así de manera creciente sus compromisos sociales.

Los postulados del Consenso de Washington se asumieron de forma radical, por lo que al proceso de liberalización comercial fueron sumándose la liberalización financiera, las privatizaciones, las desregulaciones, el desmantelamiento del Estado y la flexibilización laboral, entre otras políticas estructurales. Y en medio de esa renuncia paulatina de los controles y de la rectoría de las áreas críticas de incidencia social, el Estado mexicano se vio en la necesidad de elaborar programas asistenciales y destinar presupuestos cada vez mayores al combate de los saldos sociales. Surgieron, así, iniciativas como el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y la actual estrategia CONTIGO (Oportunidades), entre las más significativas.

Tanto PROGRESA como Oportunidades son los dos programas principales de combate a la pobreza del periodo 1997-2002. Además de ellos, que básicamente son el mismo, pero con nombres distintos, permanecen esfuerzos en áreas particulares, como la nutrición y el empleo que son complementadas por iniciativas particulares, algunas de ellas muy añejas. Tenemos así el Programa de Desayunos Escolares, el Programa de Abasto Social de Leche (por medio de la LICONSA),

el Programa de Abasto Rural (operado por DICONSA), el Fideicomiso de Liquidación al Subsidio de la Tortilla (FIDELIST), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Oportunidades Productivas, entre los esfuerzos más importantes.

El antecedente inmediato de Oportunidades es PROGRESA, y de éste es SOLIDARIDAD. Éste último programa fue diseñado por la administración salinista (1988-1994) para combatir la pobreza. Se trató de un programa que priorizó la inversión en infraestructura social básica que, en complemento con los programas preexistentes de subsidios en alimentación, salud y educación, tenía un impacto más bien indirecto sobre la disminución de la pobreza. PROGRESA (1997-2001) por su parte, al coordinar apoyos en tres áreas críticas y complementarias (educación,²⁵ salud²⁶ y alimentación²⁷) en la formación del denominado capital humano, incide más directamente sobre el nivel de vida de la población y sus posibilidades de movilidad socioeconómica (Valencia, *et al.*, 2000). PROGRESA recogió la experiencia de Solidaridad en torno al financiamiento de infraestructura social a través del establecimiento de un Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS), además de que integró en una sola estrategia los rubros de salud, alimentación, educación coordinando a las diversas dependencias

²⁵ En el área de educación, PROGRESA incluyó becas y útiles escolares. Ambos se ofrecieron a todos los menores de 18 años en las familias beneficiarias, que asistan del tercer grado de primaria al tercer grado de secundaria en escuelas públicas primarias y secundarias de modalidad escolarizada.

²⁶ El área de salud se dividió en tres subcomponentes: 1) un paquete básico y de servicios de salud, que incluye alrededor de 13 acciones críticas; 2) un programa de prevención y atención de la desnutrición que incluyó un programa de vigilancia nutricional, así como la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños y niñas de entre 4 y 24 meses de edad, y de entre 2 y 4 años que presenten algún grado de desnutrición y a mujeres embarazadas y en lactancia; 3) un programa de 25 sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias, que complementan los mensajes educativos durante las consultas de salud.

²⁷ En el área de la alimentación se estableció una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia a las visitas programadas y sesiones informativas de salud, así como a la asistencia escolar.

participantes.²⁸ En palabras de John Scott (1999: 3) “PROGRESA representa el primer programa en México de subsidios al capital humano focalizado al nivel de las localidades y hogares más pobres del país”.

A partir de 2002, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, representó la continuidad del PROGRESA sin mayores cambios en su estrategia sectorial. Se buscó, entonces, otro nombre para identificar al programa con el nuevo gobierno de Vicente Fox. Su estructura programática mantiene los subsidios alimentarios a través de Desayunos Escolares, de Abasto Social de Leche y del Programa Tortilla. Mantiene también algunas líneas de acción productivas del PROGRESA, como el Programa de Empleo Temporal y abre un Programa de Oportunidades Productivas, en la línea de capital y desarrollo humano en que se concibió esta política. Entre otras políticas sociales que se vinculan con el combate a la pobreza, de acuerdo con la dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social del ejecutivo federal que lo administra, están:

a) Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano

Programa para el Desarrollo Local (microrregiones)

Programa de Opciones Productivas

Programa de Empleo Temporal (PET)

²⁸ PROGRESA tiene cinco “objetivos fundamentales” (CONPROGRESA. 1999: 8): 1) Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias; 2) integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar; 3) procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; 4) inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación; 5) promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.

- Programa Jóvenes por México
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Programa de Incentivos Estatales
- Programa Iniciativa Ciudadana 3x1
- Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas
- b) Programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
 - Programa Hábitat
 - Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”
- c) Programas de las Entidades Coordinadas y Órganos Desconcentrados
 - Programa de Coinversión Social

Aunque desde 2002 se empieza a actuar en el medio urbano por parte de Oportunidades –pues se había focalizado en el ámbito rural hasta entonces. No es sino hasta 2003 que se diseñarán estrategias para los pobres de las zonas metropolitanas de las ciudades más grandes del país: D.F., Guadalajara y Monterrey. A partir de ese año, también se busca vincular a los programas productivos, de empleo y de vivienda, en la estrategia general para combatir la pobreza.

Oportunidades se ha convertido en una referencia para ser replicada en otros países en desarrollo. Su cobertura y financiamiento han ido en aumento, pues entre 2000 y 2002 casi se duplicaron los recursos que le destina el gobierno federal, al igual que casi se duplicó el número de familias beneficiadas, que pasó de dos millones 476 mil en 2000, a cuatro millones 240 mil en 2002 (unas 25 millones de personas). Fiel a la tradición centralista mexicana, este programa reúne los recursos más significativos para combatir la pobreza. Los estados apenas empezaron a diseñar políticas propias a finales de la década de 1990, pero con recursos mucho más limitados; y los ayuntamientos, particularmente los de las zonas metropolitanas, no cuentan con programas sistemáticos que tengan continuidad. En este caso, la alternancia ha significado falta de evaluación y seguimiento de medidas exitosas de innovación social. Uno de los intereses de este trabajo se encamina a estudiar la innovación social regional en el combate a la pobreza en esos contextos de alternancia y de gobiernos locales divididos. El caso de Jalisco resulta interesante en ese sentido, pues entre 1995 y 2001, gobernó Acción Nacional por primera vez. Su capacidad de negociación con una federación aún gobernada por el Revolucionario Institucional, le permitió dar un

tinte local a PROGRESA, al ganar la definición de los criterios para asignar los recursos de ese programa desde una metodología propia.

En México, a diferencia de Brasil o Perú, en donde hay organismos sociales con capacidad de hacer un proyecto nacional que despierte consensos entre los grupos organizados, no hubo propuestas de política social nacional desde la sociedad civil. Sin embargo, algunos dirigentes de organizaciones que se reclaman de alcance nacional, influyen sobre el diseño de estos programas. El caso más significativo, es el de Oportunidades y el del Instituto de Solidaridad, que ahora encabezan antiguos dirigentes de Alianza Cívica, una de las organizaciones que más influye en la democratización del gobierno y en la configuración de nuevas demandas ciudadanas de participación y de exigencia de rendición de cuentas. A diferencia de Perú, donde la iglesia católica juega un papel central con programas propios y que influye sobre las políticas públicas con propuestas específicas de acción, en México, esos actores eclesiales no tienen algún organismo nacional de actuación contra la pobreza. En todo caso, destaca en el caso mexicano la filantropía empresarial que se expresa en medios de comunicación y campañas temporales. A diferencia de Chile, donde los empresarios tienen un programa propio directamente ligado con el combate a la pobreza, la filantropía empresarial mexicana está dispersa en organismos de alcance estatal y regional, sin que haya surgido un programa nacional de ese sector que dé coherencia a sus proyectos locales.

Una de las polémicas más fuertes que se presentaron en México, es la relacionada con el tema de la medición de la pobreza y sus implicaciones en política pública (aunque sus implicaciones geográficas están por evaluarse). Desde la academia, hay toda una tradición en los estudios sobre la medición de la pobreza. Sus principales intelectuales han logrado influir en la Cámara de Diputados, en la elaboración de la Ley de Desarrollo Social, la cual sirve de base para el proceso de elaboración, planeación, seguimiento y evaluación, de las políticas sociales. Otros académicos participan en el Comité Técnico para la medición de la pobreza, un organismo interinstitucional que definió una metodología propia que hace una combinación entre el método de líneas de pobreza, insatisfacción de necesidades básicas insatisfechas e indicadores de desarrollo humano, con los que definieron tres condiciones para la pobreza en México: la alimentaria, la patrimonial y la de capacidades. Amplios conceptos

en que la polémica no cesa, particularmente en el debate sobre capital humano, perspectiva gubernamental y el capital social, perspectiva crítica de académicos y sociedad civil.

No obstante que hay una suerte de geopolítica de los programas focalizados, al estar dirigidos sus principales recursos a las entidades y regiones donde se ubican las poblaciones indígenas de México, donde los conflictos sociopolíticos están más enraizados, primero PROGRESA y luego Oportunidades, no han logrado “mestizar” sus propuestas de manera adecuada a las particularidades étnicas. Si bien el Instituto Nacional Indigenista aconsejó algunas políticas específicas, entre 1997 y 2000, la centralización de ese tipo de programas impidió que se adaptaran a las condiciones étnicas y regionales. Tampoco el gobierno de Vicente Fox ha modificado lo suficiente el programa Oportunidades, no obstante las opiniones de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,²⁹ que reconocen la prioridad otorgada por ese programa a las zonas indígenas, pero demandan mayores márgenes de acción para esos pueblos. El principal problema que afronta ese programa se localiza en las zonas donde los indígenas están organizados y exigen el cumplimiento íntegro de los llamados Acuerdos de San Andrés, que encabezan los zapatistas, demandando la autonomía territorial y el respeto de los derechos culturales de los pueblos indios.

CONCLUSIONES

Las políticas sociales de los países estudiados no han podido romper su dependencia de la política económica inspirada en el Consenso de Washington. Durante el periodo 1997-2002 continuaron siendo las “hermanas pobres” de los planes económicos, las encargadas de “recoger los platos rotos” que deja el modelo imperante. Sin embargo, aunque no se alcanza a implantar un modelo alternativo que reconozca que la mejor política económica es una política social incluyente universalista, no todo se perdió durante este “quinquenio perdido”. Diversos procesos de innovación social, emergidos desde movimientos ciudadanos que han logrado modificar concepciones y políticas a seguir en el combate a

²⁹ Dirigida por Xóchitl Gálvez, se puede consultar en: <http://indigenas.presidencia.gob.mx/index.php>

la pobreza, han introducido nuevas racionalidades colectivas y establecer una agenda que vincula estos programas con los temas del desarrollo.

También los gobiernos y las instituciones internacionales están sujetos a debates internos. Experiencias locales participativas, movimientos alternativos que cuestionan total o parcialmente la actuación de los programas financiados por el Banco Mundial, o por el Banco Interamericano de Desarrollo, aunados a las discusiones entre técnicos, académicos y funcionarios gubernamentales, contribuyen en la construcción de una nueva arena pública de discusión. Las propias instancias internacionales no se abstraen de esas discusiones. De cualquier manera, no obstante las críticas al Consenso de Washington, o a su versión actualizada en el Consenso de Monterrey, el grueso de las políticas sociales en América Latina siguen presas de las políticas monetaristas diseñadas por esos consensos.

Así, la clasificación de los regímenes de bienestar que adoptamos de Barba (2003), parece sufrir modificaciones negativas, pues los casos estudiados como Universalistas Estratificados tienden a ubicarse como Regímenes Duales, perdiendo rápidamente sus herencias universalistas. Chile, con su exitoso modelo económico, ha privatizado sus sistemas de seguridad social y tuvo el tino de combinar políticas focalizadas en el combate a la pobreza, con altas tasas de crecimiento económico que permitieron reducirla dramáticamente. En México se subraya el carácter dualista de su régimen de bienestar, pues a la par del sostenimiento de derechos universales en educación primaria y salud básica, los fondos provenientes de la renta petrolera son insuficientes a pesar de la importancia creciente de esos recursos para combatir la pobreza. Brasil prefigura tendencias universalistas en su política social, puestas a prueba durante el nuevo gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, pero al igual que Chile, la disminución de pobres no significa la eliminación de desigualdades, particularmente en las relativas al ingreso. Y Perú, si bien se distancia del origen elitista de su régimen social, su contexto económico y sociopolítico no alcanza a mejorar su política social, manteniéndose el incremento de la pobreza en su horizonte inmediato.

Las relaciones Estado-sociedad se han modificado positivamente en los países estudiados. Democracia y gobernabilidad abren márgenes de acción para los temas del desarrollo, aunque sea de manera limitada. La transición democrática chilena cuenta con un sistema de partidos que sirven de interlocutores de una sociedad civil incipientemente organizada y los empresarios apoyan procesos de

innovación local desde un proyecto de incidencia nacional. Pero los problemas de la desigualdad y la exclusión afectan a sus grupos indígenas, principalmente a los mapuches. La democratización brasileña ha logrado un patrimonio, un capital social, valioso; sus experiencias de presupuesto participativo han impulsado demandas de ciudadanía que le dan densidad propositiva a las nuevas políticas sociales. Aunque aumentan las distancias entre las expectativas, aun las expresadas en proyectos de ley y las posibilidades de solución reales. En Perú se incrementan las habilidades y capacidades de los organismos civiles para incidir en políticas sociales de alcance nacional, aunque su contexto sociopolítico es poco propicio para darle institucionalidad a las innovaciones experimentadas. México, por su parte, ha logrado establecer un programa de combate a la pobreza que va abriendo su dimensión subsidiaria hacia una de múltiples actuaciones, la cual es influida por organismos civiles nacionales pero sin que estos logren una agenda de consenso en los temas del desarrollo. Como tampoco hay acuerdos respecto de una política social específica hacia los indios.

El empoderamiento de actores sociales locales es quizá lo que mejor expresa resultados de la innovación social regional. A pesar del centralismo característico del gobierno chileno, hay convergencia de programas diversos del gobierno central, empresarios y fondos mixtos en proyectos participativos en el nivel local, con excepción de los pueblos indios, que aún enfrentan limitaciones político-jurídicas para participar. En el caso brasileño, hay una articulación creativa entre los programas federales, estatales y municipales, que ha sido posible debido al control que ejercen grupos organizados sobre la administración y a resultados de la política social. Perú enfrenta una débil descentralización, golpeada por el gobierno de Fujimori, pero con un nuevo activismo organizativo que empieza a reivindicar un control local de los recursos destinados al combate a la pobreza, que se origina en el ámbito local. En México, la nueva coyuntura abierta por la alternancia en el gobierno federal, en buena medida explicable por el fortalecimiento democrático de las regiones, encuentra incipientes procesos de descentralización que enfrentan pesadas inercias centralistas. Gobiernos y grupos locales empiezan a reclamar un ámbito propio para elaborar y procesar políticas sociales regionales. En los cuatro países, la iglesia y los empresarios ganan mayor visibilidad regional y, en algunos casos, como el peruano, nacional. Acciones filantrópicas o programas de corte asistencial, han

posibilitado experiencias de innovación social que han alcanzado replicabilidad y proyección nacional.

Los programas de combate a la pobreza muestran una gran heterogeneidad en sus orientaciones estratégicas, pero convergencias importantes en cuanto a su inspiración. Entre las tendencias a converger destacan: la utilización creciente de la familia como unidad básica e integral de las políticas de combate a la pobreza y la responsabilidad creciente depositada en las jefas de familia como administradoras de los recursos canalizados a través de los diferentes programas; la implementación de modalidades de financiamiento de iniciativas de base local, como prácticas de autogestión del desarrollo y empoderamiento comunitario; el reconocimiento de que los programas que incluyen acciones a favor del empleo y el capital social suelen ser más eficaces que los tradicionales programas de transferencias y subsidios. Sin embargo, la disociación entre la política económica y la social provoca la falta de políticas redistributivas efectivas que disminuyan las brechas sociales; programas que incidan en salario y empleo; acciones flexibles adaptadas a las diversidades étnicas, regionales, por géneros y por edades; programas educativos centrados en el refuerzo de la ciudadanía social.

Tales reflexiones remiten al tema de la democracia participativa centrada en la deliberación, de manera que la formulación de una agenda pública pueda alcanzar simultáneamente el cuadro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCS). Hay avances indiscutibles en los planteamientos de organizaciones civiles que discuten alternativas en el marco del Estado nacional, así como en nuevas vinculaciones entre la dimensión local y la global, que sitúan nuevas demandas asociadas con los procesos de integración supranacional, o que se proponen "otra globalización". Asimismo, tanto las políticas públicas nacionales como las operadas por organismos internacionales, van recogiendo demandas que provienen de grupos de base y de intelectuales colectivos que las procesan.

Aunque el balance general tiene rasgos positivos, hay, sin embargo, dos riesgos a considerar en el futuro inmediato: uno, que el trasfondo de las políticas sociales siga siendo residual al ser obscurecidas por las determinantes del supuesto crecimiento económico; y dos, que no se establezcan vínculos participativos entre economía, sociedad y desarrollo, de manera que la creación de un modelo alternativo, ya prefigurado en estas prácticas de innovación social analizadas, se vea frustrado.

Bibliografía

- BARBA SOLANO, Carlos (2003a) *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis de doctorado. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CIESAS-Occidente.
- (2003b) "La reforma económica y la reforma social en América Latina: regímenes de bienestar en transición". Ponencia presentada en el VI Seminario de Política Social: Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, Tijuana, B. C., 27-28 de noviembre de 2003, El Colegio de la Frontera Norte/Universidad de Guadalajara/Observatorio Social/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- BEHRMAN, Jere, Nancy BIRDSALL y Miguel SZÉKELY (2001) *Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina*. En: <http://www.undp.org/rblac/liberalization/docs/capitulo3.pdf>
- CEPAL (2003) *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile. En: <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/mdg/mdGs-libro70sp.pdf>
- CONPROGRESA (1999) "Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación". México: documento de divulgación del PROGRESA.
- CHACALTANA, Juan (2001) "Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú". Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- HOUTZAGER, Peter; Adrián GURZA y Arnab ACHARYA (2003) "Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brazil", *Working Paper* 210, Sussex: Centre for the Future State, Institute of Development Studies.
- KLIKSBERG, Bernardo (1999) "Seis tesis no convencionales sobre participación". *Centro de Documentación en Políticas Sociales*, Documentos, núm. 18. Buenos Aires: Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
- MIDEPLAN (2003) Sistema Chile Solidario. En: <http://www.chilesolidario.gov.cl>
- OSAVA, Mario (2004) *Brasil: Renta por existir*. En: www.attacmadrid.org/d/5/040208195638.php
- OYEN, Else (editor) (2002) *Best practices in poverty reduction. An analytical framework*. Londres: Zed Books.

- PÉREZ, Andrés (1997) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad.
- POCHMANN, Marcio (2003) *Outra cidade é possível. Alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez Editora.
- PRECIADO, Jaime y Jorge HERNÁNDEZ (2003) "De la década de luces y sombras hacia otro lustro perdido en América Latina". Guadalajara: *Revista Universidad de Guadalajara*, núm. 2, pp. 34-43.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2002) Anexo del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox. En: http://nt.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/docs/pdfs/2info_anexo_colofon.pdf
- PUTNAM, Robert D. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- RACZYNSKI, Dagmar (1994) "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: Balance y Desafíos", en: *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 39, Santiago de Chile.
- ROCHA, Sonia (2003) *Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Brasil: FGV Editora.
- SCOTT, John (1999) *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas*. Informe Final RIMISP-FAO, CIDE, México. En: <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/progres.pdf>
- SOJO, Carlos (2003) "Desarrollo social, integración y políticas públicas en América Latina. Más allá de la reducción de la pobreza". Ponencia presentada en el VI Seminario de Política Social: Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte/Universidad de Guadalajara/Observatorio Social/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003) "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, 80. En: http://www.analitica.com/bitbliblioteca/stiglitz/Stiglitz_Reformas_AL.pdf
- UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA DE TEMUCO (2004) Programa Derechos Indígenas. En: <http://www.derechosindigenas.cl/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1&>
- VALENCIA, Enrique; Mónica GENDREAU, Ana María TEPICHIN (coordinadores) (2000) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ITESO/Universidad Iberoamericana.

II DESARROLLO Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

4. LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. GÉNESIS, LOGROS, LIMITACIONES Y RIESGOS

■
JULIO BOLTVINIK*

INTRODUCCIÓN

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 27 de noviembre de 2003 y por el del Senado de la República el 9 de diciembre del mismo año, en ambos casos por unanimidad. La Cámara baja votó un dictamen de la minuta (co proyecto de decreto de LGDS) que el Senado le había enviado en abril del 2003 (en la legislatura anterior), cuando la habían aprobado por unanimidad. En la Cámara de Diputados le hicimos algunos pequeños, pero importantes cambios previamente negociados con la mesa directiva de la Cámara de Senadores. Por ello es que, al recibir de vuelta la minuta que habían aprobado previamente, la volvieron a aprobar por unanimidad con bastante celeridad. El decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero del 2004 y entró en vigor al día siguiente. La LGDS consta de cinco títulos: I. Disposiciones generales; II. De los derechos y las obligaciones de los sujetos de desarrollo social; III. De la política nacional de desarrollo social; IV. Del sistema nacional de desarrollo social; y V. De la evaluación de la política de desarrollo social (desarrollo social se abrevia de aquí en adelante como DS).

El título primero tiene un capítulo único referido al objeto de la ley. Al enlistar las materias de su objeto en el capítulo 1, resume de alguna manera su conteni-

* El Colegio de México, actualmente con licencia sin goce de sueldo, desempeñándose como Diputado Federal del PRD en la LVIII Legislatura.

do. El artículo 2 prohíbe la discriminación en la prestación de servicios, mientras el 3 lista algunos principios a los que debe sujetarse la política de DS. Los artículos 4 y 5 definen a quién corresponde la aplicación de la Ley y los términos que se usan a lo largo de la misma.

El título segundo también está formado por un capítulo único (artículos 6 a 10) en los que se definen cuáles son los derechos para el desarrollo social (derechos a la educación, la salud, la vivienda, ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación), el derecho de todos a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, el derecho al apoyo para quienes tienen una desventaja, así como los derechos y obligaciones de los beneficiarios de desarrollo social. El artículo 9 define la combinación de políticas y programas que deberán poner en marcha los tres niveles de gobierno "en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad": compensatorias y asistenciales, por una parte, y de oportunidades de desarrollo productivo e ingreso, por la otra.

El título tercero está formado por seis capítulos. El capítulo I se refiere a los objetivos del desarrollo social, que se enumeran en el artículo 11. El capítulo II se refiere a la planeación y la programación en términos generales (artículos 12-17), del cual destacan: la disposición de que en la planeación del desarrollo debe incorporarse la política nacional de desarrollo social; la definición de cinco vertientes de dicha política, y la definición de los municipios como principales ejecutores de los programas de desarrollo social. El capítulo III tiene como objeto el financiamiento y el gasto (artículos 18 a 28). En este capítulo se incluyen lo que en este trabajo he llamado candados presupuestales (artículos 18, 20, 22, 23 y 25) y que discuto ampliamente. El capítulo IV se refiere a las zonas de atención prioritaria (artículos 29-32) que son áreas o regiones cuya población registra deficiencias y rezagos en el ejercicio de sus derechos, lo cual se expresa en altos índices de pobreza o marginación. La ley establece que estas zonas deberán ser revisadas anualmente mediante declaratoria de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo Federal. El carácter de prioritarias deberá traducirse en asignación de recursos, estímulos fiscales, programas de apoyo y desarrollo de obras de infraestructura. El capítulo V, referido al fomento del sector social de la economía, consta de sólo tres artículos que se limitan a dejar sentada la facultad de los tres órdenes de gobierno de fomentar las actividades productivas en general, así como estimular la organización y destinar recursos públicos para promo-

ver proyectos productivos. Asimismo establece la facultad del gobierno federal y de las entidades federativas para aportar recursos como capital de riesgo. El capítulo VI (De la definición y medición de la pobreza; artículos 113-114), establece: la lista mínima de indicadores que habrán de usarse para medir la pobreza, así como la institución responsable (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) de definir la metodología aplicable y llevar a cabo mediciones periódicas de la pobreza.

El título IV tiene como objeto el "sistema nacional de desarrollo social" como mecanismo de concurrencia, coordinación y concertación de los tres órdenes de gobierno, así como "con los sectores social y privado". Establece que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la responsable de coordinar el sistema nacional. El título está estructurado en 8 capítulos. Los dos primeros, de carácter general, se refieren al objeto y a las competencias de los tres órdenes de gobierno; los tres siguientes definen la integración y atribuciones de tres organismos que la LGDS crea: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, en la cual participan los tres órdenes de gobierno y el Congreso de la Unión, y que actuará como instancia de coordinación entre ellos; la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, como instancia de coordinación en el interior del gobierno federal; y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Los capítulos VI al VIII abordan los temas de participación social, denuncia popular y contraloría social. En el primer tema se enuncia la obligación de los tres órdenes de gobierno de garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar en la política social (*sic*); se estipula que el gobierno federal podrá invitar a participar a las organizaciones que tengan por objeto impulsar el DS, vía convocatoria pública. También especifica que estas organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios. El capítulo referido a la denuncia popular establece que cualquier persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre actos u omisiones que puedan producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la LGDS. Sobre la contraloría social, sólo define en qué consiste ("el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos") y la obligación que tiene el gobierno federal de impulsarla.

El título V, que se refiere a la evaluación de la política de desarrollo social, comprende dos capítulos. En el primero se establece que la "evaluación de la

Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social" (artículo 72). La LGDS establece con toda claridad que la evaluación *sólo podrá realizarla el propio consejo u organismos independientes del ejecutor del programa* (instituciones de educación superior o de investigación científica y organismos no lucrativos). Para fines de la evaluación se establece la obligación de los programas sociales de incluir indicadores de resultados, gestión y servicios, mismos que deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Evaluación. Por último, se establece que las evaluaciones se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y se faculta al Consejo para emitir recomendaciones en función de los resultados de las evaluaciones. El segundo capítulo de este título se refiere a las características institucionales del Consejo Nacional de Evaluación y a los mecanismos para designar a sus integrantes. Sobre este asunto se discute ampliamente en el presente trabajo.

GÉNESIS DE LA LEY

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada el 20 de enero del 2004, tiene una historia que conviene reconstruir a grandes rasgos, lo que nos permitirá entender mejor las características del resultado final. Mientras en el gobierno de Zedillo no hubo voluntad política para promulgar la LGDS, esta situación cambió en el de Fox. La secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, expresó en múltiples ocasiones la necesidad de la LGDS, mientras las tres principales fuerzas del Congreso de la Unión presentaron iniciativas al respecto. El cambio más drástico es el del PAN. Este partido se negó, durante la LVII legislatura (1997-2000), cuando era oposición, a legislar en la materia, argumentando que la Constitución no faculta al Congreso de la Unión para hacerlo. Una vez convertido en el partido en el poder, sin embargo, el PAN presentó dos iniciativas de ley, una en cada cámara, durante la LVIII legislatura (2000-2003), sin proponer una modificación constitucional previa. Esto muestra que los argumentos jurídicos suelen ser pretextos para no hacer lo que no se quiere hacer, sin expresar los verdaderos motivos para ello. El PRI y el gobierno federal también resistieron, durante la LVII legislatura, a la LGDS.

El único partido que siempre la impulsó fue el PRD. Al final de la LVII legislatura, Clara Brugada, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, presentó la primera iniciativa de LGDS. El gobierno federal nunca presentó iniciativas. En total se presentaron seis iniciativas de LGDS (una en la LVII Legislatura y cinco en la LVIII Legislatura). Tres del PRD (la de Brugada, la de la senadora Leticia Burgos y la del diputado Daniel Esteban Martínez), dos del PAN (una en cada Cámara) y una del PRI (presentada en la Cámara de Diputados) pero cuyo promotor y arquitecto principal fue el senador Carlos Rojas (ex secretario de Desarrollo Social). La iniciativa de Burgos era similar a la de Brugada. Las demás eran muy diferentes.

La lectura de las exposiciones de motivos de las diferentes iniciativas muestra que los autores partieron de planteamientos ideológicos y concepciones sociales diversas, en ocasiones opuestas y, por tanto, las iniciativas de LGDS son muy diferentes. En general, mientras las iniciativas del PRD postulaban un papel importante para el Estado, las del PAN partían de las tesis de la subsidiariedad del Estado, derivadas del pensamiento social cristiano y del neoliberalismo. Mientras las primeras se fundamentaban en los derechos sociales, las segundas se apoyaban en "la dignidad del ser humano y su capacidad y responsabilidad para salir adelante". La del PRI era absolutamente pragmática.

La iniciativa de la senadora Burgos es la única que presentaba, en la exposición de motivos, un esbozo de diagnóstico sobre la situación social del país. Según este texto, el cambio estructural instrumentado en las dos últimas décadas transfirió al mercado la intervención como agente económico directo del Estado y "tiende igualmente a transferir paulatinamente algunas de sus responsabilidades sociales hacia los agentes privados, sin por ello perder todavía su carácter clientelar-corporativo". De éste y otros argumentos, concluye que "requerimos de una política social que conduzca el Estado y no el mercado". Esta iniciativa regulaba detenidamente la asignación de las aportaciones federales; y avanzaba en la exigibilidad de los derechos sociales, coordinación intersectorial e intergubernamental, definición y medición de la pobreza, evaluación de la política y programas sociales, fomento de la economía popular.

Las iniciativas del PRI y del PRD (pero no las del PAN), expresaban de una manera concreta la necesidad de evitar la subordinación de la política social a la

política económica. Lo hacían incluyendo en la ley lo que se pueden denominar “candados” a las asignaciones presupuestarias.

En la iniciativa Burgos se establecen dos pasos mínimos para el presupuesto federal de gasto social. Por una parte, “el gasto social per cápita [...] en ningún caso será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior”. Por otra parte, se establece que el financiamiento para la superación de la pobreza y para la política de desarrollo de la economía popular, no podrán ser, cada uno, menores de 1.5% del PIB. Debe añadirse que la iniciativa define la creación de una “reserva de contingencia como respuesta a fenómenos económicos y presupuestarios imprevistos”.

La iniciativa del PRI establecía dos candados. En primer lugar, “el presupuesto destinado a la política social debe incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB per cápita de acuerdo a los datos oficiales del Banco de México” (*sic*).¹ Además, establece un segundo candado que consiste en que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social “no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestarios sin previa autorización de la Cámara de Diputados”. Este último es un “candado institucional”, redactado de manera imprecisa, puesto que no se identifica si las disminuciones son respecto al año anterior o al presupuesto aprobado (recortes), ni si son en términos reales o nominales (pesos constantes o corrientes). Por los antecedentes, parecería que lo que se propone es que la Cámara de Diputados tenga que autorizar los recortes (nominales) al gasto social en el transcurso de un ejercicio.

El candado cuantitativo de la iniciativa del PRI suena bien cuando el PIB crece, pero cuando decrece lleva a la paradoja de hacer obligatoria la disminución en el gasto social. Eso lo hace totalmente *procíclico*, obligando a que el gasto social fluctúe junto con el PIB.² En contraste, el primer candado de la iniciativa

¹ Éste no es un borrador sino una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Diputados. Así, todos los que la firmaron (y muchos más que los asesoran) ignoran que el Banco de México no es la fuente oficial de las cifras del PIB, que las cuentas nacionales se elaboran oficialmente en el INEGI, incluyendo el índice de precios aplicable al PIB.

² Es obvio que esto se corrige añadiendo una frase adicional que estipule qué pasa si el PIB no crece o decrece.

Burgos es *anticíclico*, impidiendo que el gasto social caiga en las recesiones. Los otros dos candados de la iniciativa Burgos, en cambio, fijan una proporción mínima del PIB muy por arriba de los niveles actuales (sobre todo el de la economía popular). La reserva de contingencia prevista, una vez instrumentada, tendería a darle viabilidad a los candados.

Lo que estos candados expresan es la voluntad política de los legisladores de superar la subordinación de la política social a la económica, evitando la prevalencia automática de los objetivos económicos por encima de los sociales. Sin embargo, el enfoque de los candados es insuficiente.

En mi columna de *La Jornada*,³ propuse dos medidas adicionales a las previstas en las iniciativas de LDS: el subpresupuesto social y la consulta obligatoria a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social para la toma de decisiones económicas. Ambas estaban orientadas a establecer un nuevo equilibrio entre lo económico y lo social en el interior del sector público. La primera llevaría a superar el carácter insular y fragmentario de la política social. En la iniciativa de LGDS presentada por la senadora Burgos, el gabinete social, que actualmente opera discrecionalmente, se transforma en la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Aunque la iniciativa establecía que sus acuerdos serían obligatorios para todas las dependencias y entidades federales, sugerí que había que ir más lejos. Para dotar de fuerza real a esa Comisión y crear un mecanismo que en verdad formulara y diera seguimiento a la política social, sugerí que resultaba necesario dotar a la CIDS de funciones en materia de formulación y seguimiento del subpresupuesto social.

La otra propuesta que presenté establecía que la CIDS fuera órgano de consulta obligatoria de la política económica. Con esto, la toma de decisiones económicas se haría escuchando, previamente, las voces de lo social en el ejecutivo federal. Las posturas de la CIDS se publicarían en el *Diario Oficial de la Federación*. El gabinete económico estaría obligado a justificar sus decisiones a la luz de la postura de la CIDS. Su resolución final y sus argumentos deberían también publicarse en el *Diario Oficial*.

La descentralización de buena parte de los programas sociales a los estados y municipios, durante el gobierno de Zedillo, llevó a la creación del Ramo XXXIII

³ *Economía Moral*, 3 de mayo de 2002.

a través del cual la federación canaliza a los estados y municipios los recursos ("aportaciones") para llevar a cabo las actividades antes centralizadas. Ello se hizo en lugar de cambiar las reglas de recaudación o de participación en los impuestos. Para ello se añadió un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que fija las reglas de distribución de los recursos entre estados, en algunos casos mediante fórmulas matemáticas.

Ante esta situación, la iniciativa Burgos, al igual que la iniciativa Brugada revisa a fondo y desarrolla esta reglamentación y la incorpora a la LGDS. Introduce fórmulas más precisas, encarga tareas para su desarrollo al Instituto Nacional de Evaluación y, sobre todo, introduce criterios de abatimiento de rezagos, disminución de desigualdades, de crecimiento de la demanda y de eficiencia en el desempeño para la asignación de los fondos.

La iniciativa del PRI, en cambio, deja a la discrecionalidad de los diputados la asignación de los recursos. En efecto, señala que las aportaciones federales y los ramos generales pertinentes "serán distribuidos con base en los criterios de equidad que para el efecto establezca la Cámara de Diputados" (artículo 15). Como si la Ley de Coordinación Fiscal no existiera o si ésta se pudiera derogar con una frase que otorga la facultad genérica a la Cámara de Diputados. Las iniciativas del PAN no tocaban el asunto.

Las dos iniciativas del PRD estaban fundamentadas en una concepción universalista de los derechos sociales. A semejanza de la iniciativa de Clara Brugada, también del PRD, y a diferencia de todas las demás iniciativas, la de la senadora Burgos incluía una iniciativa de reforma constitucional orientada a "inscribir al desarrollo social como un derecho constitucional". La LGDS podría verse como una ley reglamentaria de los párrafos añadidos a la Constitución. En segundo lugar, la reforma añadía dos párrafos para hacer posible la creación de dos organismos públicos federales (replicables a nivel estatal) plenamente autónomos del Ejecutivo Federal (como el IFE). Uno para la protección de los derechos sociales. Algo así como la versión para los derechos sociales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyas recomendaciones no serían vinculatorias (es decir, no serían de obediencia obligatoria) pero que podrían tener una influencia moral importante. En el texto de la iniciativa de la senadora Burgos no se proponía el organismo específico que llevaría a cabo esta protección. En este campo, entonces, el avance sólo llegaba a la reforma constitucional, pero

quedaba pendiente el paquete legislativo para hacerla operacional. Sin embargo, la iniciativa Burgos de LGDS incluía un capítulo sobre la "denuncia popular" que, al parecer, buscaba la solución a este avance insuficiente, dotando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (y a las estatales) de funciones en materia de derechos sociales, ya que establecía que las denuncias populares se presentarían ante dichas comisiones.

El otro organismo cuya existencia plenamente autónoma se haría posible, según el texto de la iniciativa de reforma constitucional de la senadora, estaría relacionado con la creación del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social (INESPS), cuyas facultades se remiten a una ley específica. La propia senadora Burgos presentó una iniciativa de ley de dicho instituto que define su "objeto esencial" como "la evaluación, el seguimiento, la promoción y la orientación de la política de desarrollo social del país". El instituto estaría constituido por un consejo general presidido por un presidente, designado por mayoría de dos tercios por el Senado de la República a propuesta de los partidos políticos, que debería ser una persona que gozara de pleno reconocimiento y reputación profesional en materia de desarrollo social. Los consejeros serían diez y también tendrían que ser de reconocido prestigio profesional en la materia. Es decir, se trataría auténticamente de un cuerpo técnico. Su autonomía sería cabal, como la del IFE.

La iniciativa del PRI incluía también la creación de un Instituto de evaluación del desarrollo social. Según la iniciativa sería un "órgano técnico colegiado", lo que contrasta con el carácter de organismo autónomo, definido constitucionalmente, de la iniciativa Burgos. En la iniciativa del PRI, el órgano de gobierno del instituto sería el "comité técnico", que estaría integrado por representantes de la SEDESOL y de Hacienda, por todos los gobernadores y el jefe de gobierno del D.F., por los secretarios de Desarrollo Social de todas las entidades federativas, 10 presidentes municipales y "cinco especialistas de reconocido prestigio académico en materia de desarrollo social y superación de la pobreza". Este "comité técnico" designaría al secretario ejecutivo del instituto, puesto para el cual no se estipula requisito alguno. Es decir, la dirección real del instituto podría quedar en manos, digamos, de un dentista o de un abogado litigante en derecho penal. Como se ve, se trata de un organismo más político que técnico y de muy baja operatividad, en el cual las entidades federativas están

sobrerrepresentadas. Además, este diseño institucional sería absolutamente disfuncional, ya que cada gobierno estatal defendería sus propios intereses. Por ejemplo, una de las funciones que tendría el instituto sería, según la iniciativa del PRI, la de proponer al ejecutivo federal la declaratoria de "zonas de atención prioritaria". Es evidente que cada gobernador y cada secretario de desarrollo social de las entidades federativas pugnaría por incluir el mayor número de zonas de atención prioritaria en su territorio, defendiendo sus propios intereses. En las iniciativas del PAN no se preveía la creación de una institución para la evaluación y la medición de la pobreza.

De las dos iniciativas del PAN (la del diputado Cantú Torres y la del senador Francisco Fernández de Cevallos), sólo la primera introducía explícitamente como uno de los "principios del desarrollo social", el de la subsidiariedad, central en la concepción doctrinaria del PAN, la que define como "el proceso en que una entidad mayor ayuda a una menor cuando ésta no se encuentra en posibilidades de resolver sus propias necesidades, por un tiempo determinado y sin absorberlas", con lo cual generaliza el concepto, de tal manera que incluye ya no sólo las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los tres órdenes de gobierno. La iniciativa del PAN en el Senado buscaba introducir la filantropía privada en la política de desarrollo social. En la exposición de motivos señalaba que "la sociedad mexicana posee [...] una gran energía solidaria que debe ser reconocida y alentada".

Quedaba así configurada, con ambas iniciativas del PAN, una realidad sin derechos sociales, un Estado que actúa por excepción, que pacta con los ciudadanos y que incluye recursos privados en los programas sociales. La filantropía empresarial sustituyendo más y más a un estado subsidiario en el cual los recursos asignados a lo social no quedan protegidos contra reducciones y recortes. La LGDS aprobada durante el gobierno panista de Fox no adopta el principio panista de subsidiariedad, sino que parte de los derechos sociales consagrados en la Constitución y, por tanto, de las obligaciones del Estado. La presencia de la filantropía, si bien desdibujada, no está del todo ausente: el artículo 24 autoriza que los recursos privados complementen a los públicos.

EL "MILAGRO" DEL CONSENSO EN EL SENADO

Con proyectos tan dispares parece un milagro que se haya alcanzado un consenso en el Senado. Pero los consensos tienen su costo. Inesperadamente, al menos para los observadores externos, un día antes del último de la LVIII legislatura (fines de abril de 2003), el Senado de la República aprobó, por unanimidad, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). ¿Cómo fue que después de tres años de desacuerdos, cuajó en unos pocos días un acuerdo tan amplio que logró la unanimidad? ¿Quién cedió en qué?

Unos días antes del acuerdo circuló en la Cámara de Senadores una versión de la LGDS que preparó el PRI. En el dictamen de la Ley en el Senado se hace mención solamente a las iniciativas presentadas en éste (donde el PRI no presentó iniciativa). La LGDS aprobada sólo en el Senado refleja su forma de nacimiento: en cada título y capítulo de la misma se notan los estragos de la negociación. En el Senado sólo hubo dos iniciativas de LGDS: la de la senadora Leticia Burgos (del PRD y presidenta de la Comisión de Desarrollo Social) y la de Francisco Fernández de Cevallos (del PAN). Obviamente la informal del PRI, y la que éste presentó en la Cámara de Diputados también jugaron en las negociaciones. Entiendo que en las horas finales de la negociación también estuvo presente la SEDESOL. Ésta es una ley originada en el poder Legislativo. La SEDESOL no quiso presentar iniciativa alguna y jugó más bien un papel de instancia de veto, ejerciendo una fuerte influencia en las fracciones parlamentarias del PAN.

Conviene retomar los rasgos generales, y sobre todo, la orientación de las iniciativas panistas en ambas cámaras, ya que, además, la Secretaría de Desarrollo Social, panista también, comparte muy probablemente estos principios y posturas: 1) introducen el principio doctrinario panista de la subsidiariedad del Estado y otorgan un papel destacado a la filantropía privada en la política social; 2) introducen la distinción, sumamente conservadora (aunque no la llaman así explícitamente) entre pobres merecedores (de apoyo) y pobres no merecedores, recomendando asistencia social para los primeros y programas de desarrollo para los segundos; 3) introduce (la del Senado) un sistema de planificación de abajo-arriba en el cual el Programa Nacional de Desarrollo Social es algo así como la mera integración de los programas estatales, y éstos de los municipales.

Estos elementos doctrinarios quedaron muy desdibujados en la Ley aprobada. Sin embargo, una lectura cuidadosa mostrará que se abrieron las puertas a la filantropía privada en varios lugares de la Ley. El mecanismo de abajo-arriba, para la planeación, no quedó en esta. Tampoco quedó, explícitamente, el principio de subsidiariedad.⁴ Es claro en qué cedió el PAN. Todavía no está claro qué ganó.

La iniciativa de Leticia Burgos estaba asociada, como se dijo, a una propuesta de reforma constitucional que permitiría la creación de un organismo de defensa de los derechos sociales de la población y del INESPS. La iniciativa Burgos de LGDS incluía también, como se señaló, reglas detalladas (fórmulas) para la asignación de las aportaciones federales (ramo 33) a estados y municipios. También incluía: a) un procedimiento detallado para medir la pobreza; b) un planteamiento amplio sobre el fomento a la economía popular; y c) un capítulo sobre la evaluación de resultados de los programas de desarrollo social mayores a cierto monto.

La primera decisión del Senado fue no discutir las reformas constitucionales de la iniciativa Burgos. *El PRD cedió en ello*. La LGDS aprobada por el Senado no incluye las reglas para la asignación de las aportaciones federales a estados y municipios. En un transitorio establece que “las comisiones de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados deberán revisar la distribución de los fondos relativos al desarrollo social contenidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en un plazo no mayor a 90 días y, en su caso, recomendar las modificaciones que se consideren pertinentes”. *El PRD cedió en este punto toral*, y aunque logró introducir el texto del artículo transitorio, éste ni obliga ni señala en qué sentido deben modificarse, o siquiera que deban modificarse, las reglas de distribución de los fondos. Las aportaciones federales, canalizadas a los estados y municipios, constituyen la parte más importante del gasto social. Los criterios con los que se asignan, sin embargo, son básicamente inerciales, reforzando las desigualdades entre entidades federativas y municipios.

⁴ Sin embargo, Vicente Fox, en su discurso durante la ceremonia de firma del decreto que promulga la Ley, enumeró entre los principios que establecía ésta, el de subsidiariedad, como si no hubiera sido ésta una de las más dolorosas concesiones de los panistas para lograr el consenso.

En medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales *el PRI y el PAN cedieron*, imponiéndose, aunque no plenamente, los argumentos sólidos que están detrás de los planteamientos del PRD. En la evaluación, el órgano responsable propuesto por el PRD (INESPS) queda sustituido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de DS (de aquí en adelante, Consejo). En lugar del nombramiento de su órgano de dirección por las dos terceras partes en la Cámara de Diputados, como proponía la iniciativa Burgos, el órgano de dirección del Consejo estará formado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social o quien éste designe (lo que evidentemente no estaba contemplado en tal iniciativa y que sería equivalente a que el secretario de Gobernación encabezara el IFE) y seis académicos con amplia experiencia en la materia. Sus decisiones serán por mayoría. En el texto de proyecto de LGDS aprobada en el Senado, los seis académicos serían nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a propuesta de la SEDESOL, lo que haría imposible que alguien con actitud crítica accediera al Consejo, ya que dejaba a la Comisión en la posición sólo de aprobar o rechazar a los académicos propuestos. La Comisión Nacional de Desarrollo Social en la ley aprobada en el Senado estaría formada no sólo por la SEDESOL y por los titulares en la materia de los gobiernos de los estados, como se estipulaba en la iniciativa Burgos, sino también por “los titulares de las entidades y dependencias de la administración pública federal y organismos públicos sectorizados en la Secretaría o que tengan competencia en la materia, por un representante de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y por los presidentes de las comisiones de desarrollo social de ambas cámaras”. Este órgano ampliado en términos vagos (la lista de entidades y dependencias quedaba a la discrecionalidad total de la SEDESOL en el reglamento de la Ley) sería el responsable de nombrar a los seis académicos a propuesta, además, como se dijo, de la SEDESOL. (La lista vaga de entidades y dependencias fue drásticamente acotada en la Cámara de Diputados, quedando reducida a unas pocas dependencias especificadas y, además, se eliminó “a propuesta de la Secretaría”). Había demasiados controles para evitar un Consejo que pudiera realmente llevar a cabo una evaluación independiente. Tal como se consensó en el Senado, el peligro era que la SEDESOL lograra colocar a seis académicos afines a la administración, con lo cual las “pseudoevaluaciones” que se llevan a cabo ahora se continuarían haciendo. Pero además la Ley le otorga al ejecutivo la

facultad de nombrar al director del Consejo (en la versión final transformado en secretario ejecutivo), que si bien no forma parte del órgano de decisión, es un contrapeso más.

“Tíbiamente el Senado, con demasiados controles, aprobó un principio fundamental: la evaluación debe ser responsabilidad de un órgano distinto al que lleva a cabo los programas”. Es un triunfo conceptual para quien escribe, que ha estado insistiendo sobre este asunto, y “un triunfo político para el PRD que luchó por él”. Tal como estaba redactado, sin embargo, los riesgos de que terminara en una farsa eran altos (y siguen siendo).

“En materia de medición de la pobreza se logró un triunfo” con los mismos matices y peligros. La minuta aprobada en el Senado (que no cambió después en este punto) define al Consejo como el responsable de “establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza”, mismos que serán de “aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social”. Además, establece que el Consejo deberá hacer estudios de medición con cierta periodicidad, para lo cual el INEGI tiene que ajustar sus calendarios de censos, conteos y encuestas para que ello sea posible. Esto está basado en el capítulo sobre medición de la iniciativa Burgos (el tema no era abordado en las demás iniciativas). Otra vez, otorgar la responsabilidad de la medición de la pobreza a un organismo descentralizado, y no a la SEDESOL, supone la aceptación de que si las mediciones han de ser objetivas, la responsabilidad de llevarlas a cabo no puede estar en las manos de la secretaría responsable de su combate. “Quienes cedieron en este caso fueron el PRI y el PAN”, que no querían originalmente que este tema estuviera en la Ley, ni que se asignara la responsabilidad a un organismo independiente. En la iniciativa Burgos se establecía un procedimiento detallado de medición de la pobreza. En la ley aprobada esto quedó reducido a un listado de indicadores que deben usarse en ella. Si bien la mayor parte de los indicadores son los mismos que se usan en dicha iniciativa, se añadieron dos que resultan poco coherentes y uno de ellos muy problemático (“grado de cohesión social”).

El capítulo propuesto en la iniciativa Burgos sobre el fomento a la economía popular quedó reducido a sólo tres artículos muy generales, con el nombre de “fomento al sector social de la economía” en los que se pierde el contenido sustantivo que tenía en aquella iniciativa, pero que, de todos modos, marca el

conocimiento de que el tema es parte de la política de desarrollo social, lo que el gobierno actual puso en duda al transferir el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) y la responsabilidad de los programas de microcréditos a la Secretaría de Economía.

LOGROS Y LIMITACIONES DE LA LEY

Para repasar la génesis de la ley y el proceso que llevó al consenso, veamos los principales logros y las limitaciones más graves del producto final ya promulgado. Un primer conjunto de logros está asociado con las normas presupuestarias (candados) que protegen el gasto social, impidiendo su reducción y garantizando su crecimiento en ciertas condiciones. Como se vio en la sección sobre la génesis de la Ley, esta idea venía incorporada en las iniciativas del PRD y del PRI. Además de limitar las reducciones y los recortes, la Ley también limita las transferencias al establecer (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social, en el presupuesto, no podrán destinarse a fines distintos, y establece un Fondo de Contingencia Social. Estas normas presupuestarias reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrariedades del todopoderoso sector económico.

En los artículos 18, 20 22 y 23 se establece que los programas, fondos y recursos para el desarrollo social no “podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales”; que “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”, que se tendrá que “incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento” del PIB y que “el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior”. Note el lector como se dio aquí una combinación fructífera de las ideas contenidas en las iniciativas del PRI y del PRD, ya que el candado sugerido por el PRI, consistente en asociar el cambio en el gasto social al cambio en el PIB, deja de ser *procíclico* al combinarse con el candado de la iniciativa Burgos, que determina que el gasto social per cápita no podrá ser menor que el del año anterior. Además de limitar las reducciones y los recortes, la LGDS también limita las transferencias al establecer (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos. Estos “candados” reflejan la lucha del sector social por

protegerse de las arbitrariedades que le impone el todopoderoso sector económico. Además se establece la posibilidad que el Ejecutivo establezca un Fondo de Contingencia Social como “respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos”. Estas normas presupuestarias, complementadas en el artículo 26 con la obligación del Ejecutivo de elaborar reglas de operación de todos los programas de desarrollo social, constituyen una de sus luces más brillantes. De la presión de la Cámara de Diputados, responsable de la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación, dependerá que estas normas se conviertan en normas vivas o queden como letra muerta.

Un segundo conjunto de logros de la Ley están asociados a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al que se le dota de funciones en materia de medición de la pobreza y de evaluación de la política y los programas sociales, con lo cual ambas tareas (que actualmente lleva a cabo la SEDESOL como juez y parte) alcanzarán *probablemente* un mayor grado de autonomía. El Consejo será un organismo descentralizado cuyo objeto es “normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza” (artículo 81).

Como ya se señaló, tanto en la iniciativa de LGDS que presentó la diputada Clara Brugada en la LVII legislatura como en la que presentó la senadora Leticia Burgos en la LVIII legislatura, ambas del PRD, incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como lo es el IFE o el Banco de México) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales. Estas actividades debe llevarlas a cabo una institución autónoma para que puedan ser objetivas y neutrales. Las autoevaluaciones en cualquier actividad, pero mucho más en la esfera política, se tiñen del interés propio y de la vanidad humana. Ser bien evaluado en la actividad que ha conducido, es percibido por todo político como condición para continuar exitosamente su carrera política. Las autoevaluaciones ayudan, por tanto, muy poco a mejorar los programas sociales. La experiencia de las evaluaciones del PROGRESA y del Oportunidades muestran también que no basta que quien lleve a cabo la evaluación sea un organismo independiente (un centro de investigación o una universidad, por ejemplo) sino que, además, quien contrata al evaluador (el cliente) debe ser también un organismo neutral y no el ejecutor del programa. De otra

manera, el ejecutor y cliente impone (a través de la agenda, por ejemplo) su propio interés. Algo similar, pero a mayor escala, ocurre con la medición de la pobreza. La evolución de ésta se ha convertido, en nuestro tiempo, en la medida más importante, después del crecimiento del PIB, para normar el juicio de la opinión pública sobre la calidad de la gestión gubernamental. Como se aprecia, la tesis de la necesidad de la autonomía plena del organismo encargado de estas tareas, sostenida sistemáticamente por el PRD, y por quien esto escribe, tiene fundamentos sólidos.

A los legisladores del PAN y del PRI no les gustó la idea de la autonomía de la institución que debe evaluar las políticas y programas de desarrollo social y medir la pobreza. Entre los polos de la autoevaluación y la autonomía plena, la solución de consenso a la que llegaron en el Senado fue la de un organismo descentralizado cuyo órgano de gobierno estará integrado por el titular de SEDESOL y por seis “investigadores académicos”, miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Esta institución operará más cerca de la autoevaluación o de la autonomía, dependiendo del procedimiento con el cual estos académicos sean designados, ya que el procedimiento puede determinar su dependencia o independencia de la SEDESOL. En la minuta aprobada en el Senado se señalaba que la designación la haría la Comisión Nacional de Desarrollo Social a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con ello el balance se inclinaría a la autoevaluación, al favorecer la designación de académicos “cómodos” para la secretaría.

Para contrarrestar ese sesgo, y el peligro de que la designación se degradase como ocurrió con la de los consejeros del IFE en el 2003, en mis funciones de secretario de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, propuse un procedimiento que incluía un concurso de oposición mediante convocatoria pública y que la selección entre los candidatos la hiciese el Comité de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Con ello se garantizaría que fuesen los más capaces los elegidos (y su neutralidad, respecto a la SEDESOL). También propusimos que los académicos se denominasen consejeros y que pudieran ser reelectos. Naturalmente, estas sugerencias generaron resistencia y sólo una parte de ellas fueron aceptadas en el consenso final entre los diputados de la mesa directiva como entre los senadores de la mesa directiva de la comisión sobre la materia, a los que consultamos con amplitud.

Se logró un consenso en torno a la convocatoria pública y a la designación por parte de la Comisión, eliminando la frase “a propuesta de la SEDESOL”. En cuanto a la reelección, se acordó que hasta la mitad de los académicos podrían ser reelegidos. El resultado final acerca un poco más al Consejo a la autonomía que el texto original recibido del Senado, pero no garantiza plenamente su independencia ni la transparencia del proceso, porque la responsabilidad de la convocatoria queda en manos del secretario ejecutivo del Consejo, que designa al ejecutivo federal y porque una gran cantidad de elementos no quedaron precisados en la Ley, y será en el reglamento de la LGDS donde se precisarán. Es muy probable que el Poder Ejecutivo Federal, que tiene la facultad de formular el reglamento de la Ley, disminuya todos los rasgos favorables a la autonomía.⁵ Este riesgo está vivo. Sin embargo, SEDESOL debe considerar que una línea de actuación de este tipo, sobre todo si la lleva a cabo al margen del Poder Legislativo, provocaría la reacción del Congreso, que puede modificar la LGDS o presentar una controversia constitucional contra el reglamento o el decreto de creación del Consejo.

Con la LGDS se pone fin, en principio, a la multiplicidad innecesaria (y causante de confusión) de los métodos que utiliza la SEDESOL para identificar a los

⁵ Al redactar la versión final del presente texto, en agosto del 2005, cuando ya se encuentra vencido, en más de un año el plazo de 90 días que un artículo transitorio de la LGDS estableció para la publicación del reglamento, esto no ha ocurrido. La titular de la SEDESOL ha circulado entre algunos legisladores, incluido el que escribe, varios borradores del texto del reglamento. A dichos borradores, que pretenden legislar y no sólo proveer en lo administrativo la puesta en práctica de la Ley, como establece la Constitución, los diputados federales de la fracción del PRD en la Cámara de diputados hemos hecho múltiples observaciones insistiendo que se respete la Ley en el reglamento. En dichos borradores se introducen instituciones no previstas en la Ley al órgano de gobierno, se inflan las atribuciones del secretario ejecutivo y se dejan sin definir las de los seis académicos a los que la SEDESOL desea disminuirles sus atribuciones, minimizar su papel. Esta minimización se lograría, por ejemplo, estableciendo que sean cargos honorarios y que sólo acudan de vez en cuando a reuniones, mientras la marcha completa del organismo queda en manos del secretario ejecutivo. Es evidente que la SEDESOL no desea un órgano independiente que la evalúe. Por lo pronto, ya logró acercarse al fin del sexenio sin que el consejo se haya instalado.

indigentes, ya que el artículo 36 señala que los lineamientos y criterios que el Consejo “establezca para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participan en la ejecución de los programas de desarrollo social”. Pero la Ley no le da manos libres totales al Consejo, sino que define ocho indicadores sobre los cuales, *mínimamente*, debe construirse el método para la medición de la pobreza. Sin embargo, aquí aparece un problema con el cual deberá lidiar el Consejo: uno de los ocho “indicadores” enunciados, el “grado de cohesión social”, a diferencia de los otros siete que se refieren a las personas o al hogar (y que son *mensurables*), se refiere a un ámbito social amplio, lo que aunado a su no *mensurabilidad* práctica, lo hace inaplicable. En las discusiones entre las mesas directivas de las comisiones de desarrollo social de ambas cámaras, traté inútilmente de eliminar (o sustituir) este indicador.

Al aplicar esta disposición se terminará la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres, que utiliza la SEDESOL, y que son al menos los tres siguientes: 1) el que denomina “método oficial”, que define tres niveles de pobreza (“alimentaria”, “de capacidades” y “patrimonial”) a partir de una sola variable (el ingreso de los hogares), que usa para medir la evolución de la pobreza en el país; 2) el método que usa el Oportunidades para identificar a sus beneficiarios, que usa múltiples variables a través del método estadístico del análisis discriminante, e identifica solamente la pobreza extrema; y 3) el de Liconsa, basado sólo en los ingresos de los hogares, pero que no coincide con el método oficial. Al establecer ocho indicadores en los que debe basarse la medición, la Ley establece que el método de medición de la pobreza debe ser multidimensional. El texto acierta también al normar que las mediciones que lleve a cabo el Consejo Nacional de Evaluación deben hacerse cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal, imponiendo para ello la obligación al INEGI de proveer la información necesaria para el efecto.

Un tercer conjunto de logros está asociado a la creación de dos organismos de coordinación: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, en la que participan los tres órdenes de gobierno y el poder legislativo, y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (la formalización del gabinete social) que integra las dependencias más importantes del ejecutivo en materia económica y social. Deben destacarse las funciones de la Comisión Nacional de designar a los seis aca-

démicos que, junto con el titular de SEDESOL, dirigirán el Consejo Nacional de Evaluación, así como el carácter obligatorio de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial para las dependencias del ejecutivo federal, y dos funciones muy relevantes que a ésta se le asignan: “recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas” y “proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”. En estas dos funciones está sólo la simiente de la más radical reforma estructural que (ésta sí) requiere el país: el fin del sometimiento de lo social a lo económico. Aunque la redacción de la Ley en el primer punto es ambigua, en mi opinión se queda corta, ya que el término *compatibles* puede interpretarse, en el contexto de la frase destacada con cursivas, como la imposibilidad de poner en duda las medidas de política económica a la luz de sus consecuencias sociales. La sugerencia planteada en mi columna de *La Jornada* antes citada, iba orientada a que la Comisión Intersecretarial evaluase esas consecuencias antes que las medidas de política económica fuesen implantadas. La segunda tarea de esta comisión, si se lee conjuntamente con las normas presupuestarias (candados) antes comentadas, puede significar una disminución del enorme poder de la SHCP.

Veamos las limitaciones de la Ley. En primer lugar, el objeto central sobre el que versa el desarrollo social no está bien identificado. En el artículo 4, donde se presentan algunas definiciones, no se incluye la de desarrollo social. El artículo 1 establece que la Ley tiene por objeto “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales”, “asegurando el acceso de la población al desarrollo social”. Tampoco está definido con claridad su campo de competencia: si comprende todo lo social o sólo las actividades del sector administrativo coordinado por la Sedeso en el Gobierno Federal. En el artículo 6 parecería que el ámbito es mucho más amplio, ya que se definen como *derechos para el desarrollo social* la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación. Por tanto, involucraría las actividades de múltiples secretarías de Estado a nivel federal. Dado lo que establece el artículo 1, se seguiría que todas las personas tenemos derechos a todo lo enumerado en el artículo 6, y que todos ellos son derechos incondicionales. Aquí parecería que desarrollo social comprende todos estos ámbitos de competencia y que la Ley se refiere a todas las personas.

Por su parte, el artículo 7 establece que “*Toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social...* en los términos que establezca la normatividad de cada programa”. Aunque la segunda parte del artículo acota la universalidad aparente de la primera, en la medida en la cual los programas de desarrollo social comprendieran todos los ámbitos enumerados en el artículo 6, quedarían incluidos algunos programas universalistas, como los de educación básica, prácticamente incondicionales, que no excluyen a nadie salvo por razones de edad. En el artículo 8 se abre la *vertiente focalizada*, el ámbito de los derechos condicionales, ya que se enuncia que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones (sic) y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”. Hasta aquí parecería que el ámbito de la ley es muy amplio y que se refiere a todas las personas. Sin embargo, el artículo 9, que se refiere a las obligaciones de los tres ámbitos de gobierno, sólo establece las correspondientes a los derechos condicionales enumerados en el artículo 8: “...formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, *destinando los recursos presupuestales necesarios* y estableciendo metas cuantificables”. Mientras se establece la obligación específica de atender a la población “vulnerable”, no se establece ninguna respecto a la población no vulnerable, por lo que se podría entender que el ámbito real de la Ley se reduce, acota, a la población vulnerable y, por tanto, a los derechos condicionales.

Aparece una segunda limitación importante: la población, que tendría derecho a los programas que obligatoriamente deben establecer los tres ámbitos de gobierno, no es definida con claridad. Por el contrario, la ley mezcla de una manera confusa tres términos: vulnerabilidad, marginación y pobreza. En efecto, los artículos 8 y 9 establecen el derecho de la población en *situación de vulnerabilidad* a apoyos y acciones que reduzcan su desventaja, y la obligación de los tres ámbitos de gobierno a establecer programas para atenderlos; el artículo 14, que establece las vertientes de la política de desarrollo social, define, en primer lugar, la de *superación de la pobreza*; el artículo 19 (fracción III) declara que son prioritarios y de interés público “los programas dirigidos a las personas en condiciones de *pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad*”; el artículo 29, que define lo que se considera zonas de atención prioritaria, las identifica como

aquellas “cuya población registra índices de *pobreza*, *marginación* indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”; y el Capítulo VI del Título Tercero se denomina “De la definición y medición de la pobreza” y es el único de los tres conceptos respecto del cual se establecen competencias para su medición, la obligatoriedad de los procedimientos establecidos y la obligatoriedad del INEGI de proporcionar la información necesaria para que las mediciones se lleven a cabo con la periodicidad y desagregación establecidas en la ley. Sin embargo, en las definiciones del artículo 5, de los tres conceptos sólo se incluye el de vulnerabilidad, por cierto de una manera poco clara. La forma en la que están redactados los artículos 19 y 29 sugiere la posibilidad de interpretar los tres términos como sinónimos para resolver este verdadero galimatías, lo que podría hacerse en el reglamento, pero dudo que lo vaya a hacer la SEDESOL.

Por último, la tercera limitación importante es el nulo avance de la Ley en materia de exigibilidad de los derechos que establece.

LOS FALSOS LOGROS ATRIBUIDOS A LA LGDS

Tanto en los discursos oficiales como en un folleto sobre la LGDS elaborado por la SEDESOL y repartido en la reunión del lunes 19 de enero del 2004, en la cual el presidente de la república firmó el decreto que promulga la LGDS, se han subrayado dos aspectos que deseo analizar: por una parte que la Ley representa una reforma estructural (la primera del sexenio) y que garantiza los derechos sociales de los nacionales. Este último punto también ha sido sostenido en algunos spots de la Cámara de Diputados, preparados por el área de Comunicación Social de ésta, sin consulta con la Comisión de Desarrollo Social. En primer lugar, es necesario decir que si se entienden por reformas estructurales únicamente las promovidas desde la perspectiva neoliberal (privatizaciones, apertura al exterior, disminución del Estado y reforzamiento del mercado, y similares), entonces, claramente la LGDS no es una reforma estructural. Si se entiende por reformas estructurales todo cambio a fondo en las estructuras que determinan la realidad del país, como se entendió siempre este término en el pensamiento estructuralista, por ejemplo el de la CEPAL, entonces hay que decir que la Ley se queda corta, ya que no crea bases para modificar, en lo sustancial, la realidad

económica que produce y reproduce la pobreza, ya que en lo económico sólo esboza lo que se llama el fomento al sector social de la economía, ni acaba por definir del todo (aunque sí lo hace parcialmente) una práctica de redistribución de los recursos (vía el gasto) para lograr una redistribución del ingreso y de otros recursos que genere una distribución más equitativa que la determinada por el mercado (que se denomina distribución primaria).

La aproximación, muy leve, al cambio estructural, se expresa en la disposición que establece que “los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal”, “formularán y aplicarán políticas *compensatorias* y *asistenciales*, así como *oportunidades de desarrollo productivo e ingreso* en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales *necesarios* y estableciendo metas cuantificables” (artículo 9). Con esto institucionaliza las políticas de lucha contra la pobreza (aunque utilizando una terminología ambigua, la de situación de vulnerabilidad, como ya se discutió en la sección anterior) que no tenían asidero en la legislación nacional, dejando claro que ésta debe llevarse a cabo tanto por la vía asistencial como por la de generación de ingresos productivos.

En algún momento de las discusiones iniciales de diversas iniciativas de LGDS, propuse la introducción explícita del *derecho a la asistencia social* para los pobres. Esto está expresado, en otros términos, en el artículo 8, que establece que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene *derecho a recibir acciones* (sic) y *apoyos tendientes a disminuir su desventaja*”. Tal como quedó en la ley, aunque no es tan explícito, parece aún más amplio, ya que *se esboza tanto el derecho a la asistencia social como el derecho al apoyo productivo*.

Miremos de manera más sistemática lo establecido en la Ley en materia de derechos sociales. En el artículo 1, al definir el objeto de la Ley, enumera en primer lugar la de “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social*”. En el artículo 2 prohíbe la discriminación “en la prestación de los bienes (sic) y servicios contenidos en los programas de desarrollo social”. Los artículos 1, 6, 7 y 8 establecen: “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación” (artículo 6), lo cual se complementa con el artículo 1, que busca

el acceso de toda la población al desarrollo social; el artículo 7 establece que “toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la política social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa”; y el artículo 8 que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones (sic) y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”.

Hay aquí una mezcla de derechos universales y derechos de los pobres (llamados aquí vulnerables). Todos tendríamos un *derecho universal e incondicional* al desarrollo social. Además, todos tendríamos derecho a beneficiarnos de los programas de desarrollo social, aunque en este caso la universalidad puede quedar acotada en la normatividad de cada programa. Se trata, por tanto, de un *derecho, probablemente condicionado*, a los beneficios de los programas. Por último, los pobres o vulnerables tendrían un *derecho condicionado* (siendo la condición que se encuentren en situación de pobreza) a recibir apoyos y beneficiarse de acciones orientadas a disminuir su vulnerabilidad o pobreza.

En las discusiones contemporáneas sobre los derechos sociales el concepto clave es el de su exigibilidad. La LGDS no avanza en este aspecto. Sólo establece la denuncia popular (que debe presentarse ante la “autoridad competente”, sin precisar cuál es) de “hechos, actos u omisiones que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta ley”. No está claro si la autoridad competente es un juez, el tribunal de lo contencioso administrativo, o el ministerio público, por enumerar algunas posibilidades. Si la denuncia es de una persona que siente que su hogar fue injustamente excluido de un programa, no está claro que esa autoridad tenga facultades para ordenar al ente ejecutor del programa su inclusión. La ley tampoco establece sanciones para las dependencias y entidades que no cumplan con las obligaciones que estipula (por ejemplo, la establecida en el artículo 9 arriba citado), lo que debilita la exigibilidad de los derechos sociales.

La Ley General de Desarrollo Social no significa un cambio estructural ni garantiza los derechos sociales de los residentes en el país, pero es sin duda un paso en la dirección correcta.

5. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

CLARA JUSIDMAN DE B.*

El haber participado como uno de los cuatro expertos que formularon un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, para la representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en la materia, me brindó la oportunidad de incursionar en un campo desconocido. Se trata de la visión de los derechos sociales como derechos humanos.

En 1966, casi 20 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, éstos se dividieron, formalmente, en dos grupos: los civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales (DESC). Lo anterior se basaba en la idea de que los primeros eran susceptibles de aplicación inmediata, requiriendo obligaciones de abstención por parte del Estado, mientras que los llamados DESC eran de implementación por reglas de aplicación progresiva, requiriendo obligaciones positivas. Durante el auge de la Guerra Fría, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó dos pactos: el Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Más tarde se constató que estos últimos también necesitaban de aplicaciones inmediatas.

Los DESC son derechos programáticos; obligan al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones, proveer servicios de salud, asegurar la educación y la alimentación, a sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad. Sin embargo, también en estas materias el Estado tiene obligaciones de no hacer, es

* INCIDE Social, A. C.

decir, no dañar la salud, la educación o el patrimonio cultural, no discriminar en el acceso a servicios, no quitar medios de subsistencia a las personas, no desviar recursos destinados a los programas sociales, no generar regresiones en el avance alcanzado. Se trata entonces de un complejo de obligaciones positivas y negativas.

Considerar a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos es reconocer que tienen su origen en la dignidad inherente a toda persona y, como tales, son: a) universales (pertenecen a todo ser humano); b) indivisibles (no pueden fraccionarse ni reducirse); c) inalienables (no se pueden perder), y d) interdependientes (la realización de cada derecho es indispensable para el pleno goce de los demás derechos) (Sandoval, 2001).

Esta última característica, la interdependencia, determina que no sea válido pugnar por la realización a plenitud de los derechos civiles y políticos, permitiendo, a la vez, que millones de seres humanos se debatan en situaciones de pobreza. Tampoco es aceptable la situación inversa, en que en aras de la satisfacción de los DESC se sacrifican las libertades civiles y políticas esenciales. Vistas desde esta óptica, las sociedades que han logrado organizarse de manera en que ambos cuerpos de derechos humanos se realicen, son verdaderamente excepcionales, posiblemente las del Norte de Europa las más cercanas a ello.

Muchos defensores de los DDHH consideran, actualmente, que no basta que los DESC estén mencionados en los Pactos Internacionales e, incluso, se encuentren en la legislación de los países, sino que es necesario buscar caminos para su materialización efectiva. Por ello se menciona y se avanza hacia la justiciabilidad de los DESC, lo que significaría la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho.

Se reconoce que existe una condicionante económica que subordina la satisfacción de esos derechos a la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Sin embargo, cada tipo de obligación ofrece un abanico de opciones posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones negativas, pasando por diversas formas de control del cumplimiento de aquéllas, hasta llegar a la exigencia de cumplimiento de obligaciones positivas incumplidas.

Deberían existir recursos judiciales muy claros a los que las personas pudieran acudir cuando son, por ejemplo, objeto de exclusión o discriminación en

programas de asistencia social públicos; cuando personalmente cumplen con los requisitos de acceso; también cuando una persona no recibe un salario igual por trabajo igual; cuando se coarta la libre sindicación, cuando se le excluye de los beneficios de la vacunación o cuando, por ejemplo, como ocurre en México, el salario mínimo legal fijado no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución, de satisfacer los requerimientos de vida fundamentales del trabajador y su familia.

Las obligaciones de los estados en materia de DESC incluyen: respetar, proteger, satisfacer, sancionar, no discriminar, adoptar medidas inmediatas, garantizar niveles esenciales de los derechos, la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad.

Esa vertiente de los derechos plantea caminos inéditos en nuestros países en materia de derechos sociales, pues la debida atención de éstos ha estado sujeta a la buena voluntad e interés de los gobiernos en turno, excepto aquellos casos donde se materializan mediante instituciones, programas y presupuestos por la vía de la legislación aprobada. Son los casos de la seguridad social para los trabajadores asalariados o, recientemente, la pensión para todas las personas mayores de 70 años en el Distrito Federal. El trabajador asalariado que no recibe protección de seguridad social o el adulto mayor que no reciba la pensión podría acudir a los tribunales a demandarlo.

Esto nos lleva al debate de la universalización frente a la focalización de las intervenciones del Estado, que nuevamente vuelve a surgir a partir de la publicación de los resultados de la Encuesta a la Población Pobre, realizada con los auspicios de la SEDESOL, en la que se señala que la población pobre prefiere programas dirigidos directamente a ella, más que programas universales.

El asunto de fondo es el de los derechos y la ciudadanía, y se refiere a aquellas condiciones de vida que cualquier miembro de una sociedad debería tener aseguradas en todo momento. Así, por ejemplo, en materia de derechos civiles y políticos en una sociedad democrática, nadie puede ser privado de sus derechos a la libertad, de la libre expresión, de votar, de la libre asociación, del respeto a su integridad física y mental, salvo en los casos en que viole los límites que a estos derechos se han establecido colectivamente con el fin de permitir la convivencia.

Igualmente, toda persona tiene derecho a la vida y eso implica tener acceso a alimentación suficiente y adecuada, a servicios de salud, a un medio ambiente

sano, a un empleo decente con un salario que al menos le permita cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. Una sociedad que no tiene la capacidad para garantizar un nivel básico de derechos sociales, pero que además permite y propicia la acumulación de riqueza, activos y beneficios en unos cuantos, mucho de ello a partir de la corrupción, la impunidad y el ejercicio de la discrecionalidad desde el poder público, es una sociedad injusta y seguramente inviable a largo plazo.

En México hay experiencias de universalización de los derechos sociales, como es el caso de la educación básica, pública, laica y gratuita, el programa de vacunación universal y el acceso a métodos de control de la fecundidad. Se han realizado esfuerzos para garantizar un paquete básico de servicios de atención primaria a la salud, y el salario mínimo legal constituía una garantía social básica para todos los asalariados. Sin embargo, en lugar de asumir que este tipo de acciones deben constituirse en un piso básico que debería irse ampliando paulatinamente —por ejemplo para darle carácter de protección universal y asegurada a las acciones incluidas en el Programa de Arranque Parejo en la Vida—, se insiste en contraponer estos programas de la política social con los programas focalizados hacia los grupos pobres.

En sentido estricto los unos y los otros son necesarios. Los primeros hacen los derechos ciudadanos y los segundos los temas de justicia social. Ambos se refieren a los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los mexicanos.

ALGUNOS HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Permítanme sintetizar algunos de los hallazgos del Diagnóstico promovido y auspiciado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en el marco del Acuerdo de Cooperación con el Gobierno de México (Oficina de Alto..., 2003). La investigación permitió realizar una primera verificación de la medida en que la sociedad mexicana está garantizando los DESC y cuáles son los obstáculos estructurales para ello. Seguramente para varios de ustedes no tendrán mayor novedad, pero me gustaría hacer un recuento.

Es conveniente aclarar que el proceso del diagnóstico tomó sólo seis meses y cubrió un campo muy amplio de las condiciones en las que se desarrolla la vida de los mexicanos. Más que realizar investigación original, la metodología seguida determinó recoger y sintetizar los trabajos realizados por organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeras, los informes de los relatores especializados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema de Naciones Unidas, diagnósticos elaborados por instituciones públicas y académicas y los resultados de una serie de consultas regionales, también realizados a expertos en los temas que llevamos a cabo como parte del diagnóstico.

1. Llama poderosamente la atención lo que parecería ser una fragmentación de los análisis de la situación de la población mexicana. La creciente posibilidad de trabajar microdatos sociales a nivel personal y hogareño, así como la abundancia de series mensuales de información económica, al parecer conducen a que no se siga el acontecer de la sociedad mexicana, es decir, la situación que guarda el estado de la nación. No encontramos en las instituciones un área responsable que articule los indicadores económicos financieros, monetarios, industriales y comerciales, con los indicadores de la evolución del empleo, los ingresos y las remuneraciones, las condiciones laborales, las migraciones, las remesas y los indicadores sociales de salud, educación, alimentación, vivienda, infraestructura, discriminación, exclusión y desigualdad, y, menos aún, con los índices de violencia, criminalidad, justicia, seguridad, o del riquísimo campo de la cultura. Aún en el seno de las áreas económicas o sociales no se encuentran instancias que procuren construir visiones de conjunto de la situación económica o de la situación social y hacer el seguimiento de su evolución.

Esto tiene el grave riesgo de conducir a interpretaciones erróneas del origen de los fenómenos y de los cambios, en la medida en que los análisis se limitan al campo específico en que se trabaja y se omiten las interrelaciones con cambios en otros ámbitos. Puede provocar intervenciones insuficientes o poco pertinentes que actúan sintomáticamente y no en las causas reales. Un ejemplo de ello es la política de seguridad pública que consume miles de millones de pesos en dispositivos para localizar, capturar y sancionar a los delincuentes o para prevenir la expresión última de la violencia y no sus raíces.

Es decir, se percibe una pérdida de la capacidad e interés en hacer un análisis integrado, si es que alguna vez se tuvo.

En algunos temas se observan, incluso, retrocesos en la calidad de la información que se produce, o una cierta parálisis en la generación de información de series históricas, frente al privilegio que se está dando a la realización de encuestas puntuales con muestras pequeñas que difícilmente pueden reflejar la diversidad de la nación.

2. El cambio de paradigma de una economía cerrada con una fuerte participación estatal, a una economía de mercado abierta con un estado reducido, se acompaña de *grados y modalidades de intervención del Estado en lo social, significativamente distintos*. Esto se refleja en la situación de las instituciones y los programas sociales actualmente en operación.

a) *Se observa la presencia de programas sociales de distintas generaciones*. Por ejemplo, persisten los muy criticados desayunos escolares, ahora manejados por los gobiernos locales; en tanto se está instrumentando el programa Pa' que te Alcance, que consiste en llegar con un paquete de alimentos o de recursos monetarios a las familias más alejadas en condiciones de pobreza extrema, en donde no existen unidades médicas, ni escuelas, requisitos indispensables para operar el Programa PROGRESA-Oportunidades en las comunidades. El programa de subsidio a la tortilla casi ha desaparecido y la distribución de leche por Liconsa, después de su paulatino desmantelamiento en la década de 1990, se revirtió en esta administración con la ampliación de beneficiarios. El problema que se observa es la pérdida de entusiasmo y el deterioro en la operación de los programas, el envejecimiento del personal generalmente mal pagado y poco reconocido, la falta de materiales de trabajo y el envejecimiento también de los equipos y de las instalaciones.

Un ejemplo paradigmático es el Programa IMSS-Oportunidades que tiene cerca de 24 años de existencia: el personal enfrenta relaciones precarias de trabajo, tiene enorme incertidumbre respecto de su futuro, pues carece del derecho a jubilarse, trabaja en condiciones muy difíciles en áreas rurales y con enormes carencias de insumos y equipos para la salud.

b) Los programas nuevos se montan sobre infraestructura ya existente y las cargas de trabajo del personal aumentan sin que en reciprocidad se observen mejoras en su precaria situación laboral. Los trabajadores de servicios socia-

les se quejan del innumerable papeleo que deben llenar, lo que va en detrimento de los servicios que pueden prestar. Por ejemplo, en 5 años, de 1997 al 2002, a los 17.5 mil trabajadores del IMSS-Oportunidades se les han aumentado en 30% las consultas que deben proporcionar y en 66% las pláticas de orientación que deben dar a los beneficiarios de los nuevos programas, además de todos los registros administrativos que tienen obligación de llevar para cumplir con la normatividad de ese programa.

c) El eje de la política social parece entenderse como los programas nuevos dirigidos a los pobres y se han dejado deteriorar servicios básicos que venían operando y que requieren de nueva inversión para actualizar sus equipos, sus instalaciones, su personal y tener suficiencia para su operación, como son los casos de salud y de educación. El personal que opera esos servicios básicos recibe remuneraciones muy bajas y se encuentra muy desalentado.

d) La descentralización, tan favorecida en toda la década de 1990, presenta claros oscuros. El desempeño de los servicios sociales descentralizados aumenta las desigualdades en su entrega a la población, pues depende de la cantidad de recursos que finalmente se descentralicen a los estados y de lo que estos pueden efectivamente o están dispuestos a agregar, así como de la voluntad y el interés político del gobernador en turno y de una capacidad de gestión de recursos diferenciada. Un ejemplo es el programa de control de la fecundidad y la compra de dispositivos anticonceptivos. En algunos estados disminuyeron los recursos que se destinaron a la compra de anticonceptivos, en otros no supieron cómo hacer las compras y enfrentarse a los proveedores. La Secretaría de Salud intervino para volver a consolidar la compra de dispositivos y materiales poniéndose de acuerdo con 16 estados.

Con la descentralización del Programa IMSS-Solidaridad, a principios de la década de 1990, su operación debió pasar a los gobiernos estatales, sin embargo, en varios de ellos desapareció y la población rural marginada no tiene acceso a servicios básicos.

3. Esta consecuencia inesperada de las acciones de descentralización, que se refleja en diferentes oportunidades de acceso y en diferencias de calidad de servicios en el territorio nacional, se complementa con un desarrollo dispar de las

legislaciones locales, lo que se traduce en derechos ciudadanos distintos según el lugar de residencia. En materia de códigos penales, códigos civiles, de justicia administrativa, de reglamentación laboral de la jurisdicción local, se observa un fenómeno que he denominado de *ciudadanía diferenciada* dentro del territorio nacional. Por ejemplo, en sólo dos estados se contabiliza el aporte de trabajo doméstico de las mujeres en las cuentas de divorcio. Las causas legales de aborto varían de un estado a otro y, en Yucatán, por ejemplo, se incluyen las causas económicas.

Las mujeres, en los ámbitos rurales, están totalmente marginadas de cualquier servicio o protección contra la violencia sistémica de género, y en muchas ciudades los desarrollos en la materia son aún muy precarios. Es decir, las penas para el que perpetra violencia sobre las mujeres, en diferentes estados de la república, van desde aquellas donde no hay riesgo alguno de ser castigado, hasta sanciones de privación de la libertad en otras.

4. La industrialización del país cayó sobre las espaldas de los trabajadores del campo quienes contribuyeron con las divisas para la compra de equipos, la producción de alimentos baratos para los asalariados urbanos y un excedente de fuerza de trabajo que abasteció la demanda de nuevas actividades. Al examinar lo que ha ocurrido en los últimos años, es posible afirmar que el cambio estructural de una economía cerrada a una economía abierta afectó los niveles de vida de los trabajadores asalariados y sus familias. El deterioro de los salarios y de las condiciones de vida de estos grupos significó regresiones fundamentales en los derechos humanos laborales de millones de trabajadores asalariados, que habían logrado beneficiarse del modelo de desarrollo estabilizador. La caída en la demanda de estos grupos, que significó la contracción del mercado interno, impactó a su vez los ingresos y los niveles de vida de los pequeños productores y comerciantes que los abastecían.

Tres políticas instrumentadas por el gobierno mexicano permitieron trasladar los costos de la reestructuración del país y del cambio del paradigma económico a los asalariados: la política de contención salarial que ha llevado al salario mínimo legal a ubicarse por debajo de la línea de pobreza de acuerdo con los datos de la CEPAL; el manejo discrecional, altamente corrupto y cargado de impunidad de la justicia laboral y la vulneración sistemática del derecho a la libre sindicación y al voto libre y secreto en la elección de las dirigencias

sindicales.¹ Realmente los trabajadores mexicanos no han tenido para dónde hacerse: se ha conculcado su derecho a organizarse, su derecho a la elección libre y secreta de sus dirigentes, y cuando acuden a demandar justicia son incluso maltratados físicamente por los liderazgos sindicales corruptos. Los niveles de vida de las familias de trabajadores asalariados del sector formal de la economía se han deteriorado fuertemente en los últimos 20 años.

5. Por primera ocasión, en la historia reciente de México, la ocupación en actividades informales es mayor a la ocupación en el sector formal de la economía, y se registra una disminución absoluta del número de personas que se ocupan en el sector agropecuario. En el periodo 1991-2002 los sectores laborales registraron cambios que incrementaron los trabajos más precarios: mientras que el sector informal de la economía empleaba a 10.3 millones de personas en 1991, para 2002 lo hacía con 17.2 millones; en tanto que la ocupación en el sector formal cambió de 12.1 a 15.8 millones de personas y el sector agropecuario descendió de 8.2 millones a 7.2 millones.

Lo anterior trajo como consecuencia un cambio de estructura en la ocupación, ya que el sector informal de la economía pasó de representar 33.7%, en 1991, a 42.8% en 2002; mientras que el sector formal conservó su participación, pues en 1991 representaba 39.5% y para el último año de referencia se ubicó en 39.3%. El sector agropecuario disminuyó drásticamente su participación en la ocupación al pasar de 26.8%, en 1991, a 17.9% en 2002.

Es probable que el desalojo de un millón de trabajadores del sector agropecuario explique el crecimiento del sector informal y las presiones inéditas en las migraciones hacia Estados Unidos. Estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población señalan que “el flujo neto anual de migrantes hacia Estados Unidos se ha multiplicado –en términos absolutos– más de 12 veces en los últimos 30 años, al pasar de un promedio anual de 26 a 29 mil personas en la década

¹ Si bien el Gobierno de México, con la aprobación del Senado de la República, ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estableció una reserva al artículo 8 del mismo, en el que se considera como derecho humano laboral la libre sindicación. Es decir, el Estado mexicano, en respuesta y obligado por las organizaciones sindicales históricas y corporativas, no se comprometió a modificar la legislación nacional que impide la libertad de organización de los trabajadores mexicanos.

de 1960 a cerca de 360 mil por año en el segundo quinquenio de la de 1990. Como consecuencia de esta dinámica, se estima que la población nacida en México que vive en Estados Unidos alcanzó en junio de 2000, alrededor de 8.8 millones de personas, de las cuales 3.5 millones se encontraban en situación de indocumentadas.

Nuevamente se expresa la incapacidad del modelo de desarrollo mexicano para lograr un traslado de trabajadores de sectores de baja productividad hacia actividades más productivas y la consecuencia de ello es el crecimiento de modalidades de obtención de ingresos de tipo precario y desprotegidas, así como las migraciones al exterior.

Estos son sólo algunos de los principales hallazgos en materia de DESC que se expresan en el diagnóstico. El mismo desarrolla los obstáculos estructurales percibidos por distintos grupos sociales para enfrentarlos, y contiene una lista de 31 recomendaciones centrales para superar el bajo índice de los derechos humanos en México. Adicionalmente, en cada capítulo del documento se incluye una lista de propuestas más específicas.

El trabajo realizado y el proceso desatado en torno a la elaboración del diagnóstico están sirviendo de fundamento para la elaboración de una Programa Nacional de Derechos Humanos conducido por la Secretaría de Gobernación, mediante mesas de consulta intersectoriales.

Es posible que tal tarea, realizada con una intervención sostenida por parte de las organizaciones civiles que defienden los derechos humanos desde su origen, no impacte el quehacer inmediato del Estado mexicano, pero significa la construcción de un mapa de ruta colectivo que señala caminos para revisar la forma en que en México estamos concibiendo el proyecto de nación que deseamos y en dónde estamos colocando las esperanzas del futuro.

Bibliografía

- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (2003) México: Mundi-Prensa.
- SANDOVAL TERÁN, Areli (2001) *Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado*. México: DECA Equipo Pueblo A. C. y ALOP (Asociación Latinoamericana de Promoción).

III EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO E IMPACTOS DE LAS REMESAS Y DE PROGRESA-OPORTUNIDADES

6. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL GOBIERNO DE FOX: CONTINUIDAD EN LA ALTERNANCIA

■
GERARDO ORDÓÑEZ BARBA*
GUADALUPE ORTEGA VILLA**

INTRODUCCIÓN

La primera y reciente alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, después de más de 70 años con un sistema de partido dominante, además de su relevancia como un evento estratégico en la normalización del juego democrático, evidenció la insatisfacción de la mayoría nacional con la situación de deterioro prevaleciente y ha obligado a todas las fuerzas políticas y a los principales actores sociales a cuestionar la posición y compromisos del Estado con el desarrollo económico y social y a debatir sobre su futuro. A tres años de la alternancia, no obstante la convergencia de opiniones que se vislumbra en cuanto a la necesidad de modificar las bases del esquema de desarrollo vigente, persisten discrepancias acerca de temas nodales (sobresalen las reformas fiscal, energética y laboral) y los planteamientos aún no perfilan con claridad el rumbo que habrá de tomar el país. En otras palabras, la culminación de la transición democrática no se ha traducido en modificaciones sustanciales en los niveles generales de bienestar, sobre todo entre quienes han resultado los perdedores históricos con la aplicación de las políticas liberales iniciadas en la década de 1980, es decir, los individuos, familias y comunidades pobres de los medios rural y urbano.

* El Colegio de la Frontera Norte.

** Universidad Autónoma de Baja California, PROMEP.

En cuanto a la política social, concretamente en lo referente a los programas de combate a la pobreza, si bien hubo un incremento en los presupuestos en los dos primeros años del gobierno de Fox, en el 2003 se presenta una caída (ver cuadro 1) y se advierte en las propuestas la continuidad de las estrategias seguidas por sus antecesores, principalmente en las últimas dos décadas, que se caracterizaron por una tendencia hacia la focalización exagerada, por su desvinculación con las políticas universales, por la desconexión con mecanismos de inserción laboral en actividades económicas formales, por la centralización en la administración de los recursos públicos y por mantener cierto grado inequidad en la distribución territorial del gasto.

En este contexto, los objetivos de este trabajo son describir y analizar el proceso de transformación de los programas federales de combate a la pobreza, tomando como periodo de estudio el que va desde la década de 1970 a la administración de Fox. Esta reconstrucción histórica tiene como fin destacar las innovaciones, pero sobre todo mostrar los elementos que dan continuidad a la actuación pública federal en este ámbito de la intervención social y que históricamente han demostrado escasa efectividad en el abatimiento de los niveles de pobreza.

CUADRO 1
Gasto federal para la superación de la pobreza (a precios de 2000)

Año	Millones de pesos	Como proporción del PIB	GFP	GFP-DS	Tasas de Crecimiento	Per cápita (pesos)
1990	29129.6	0.75	4.70	12.36	0.00	341.10
1995	45847.0	1.09	6.88	12.96	9.07	489.82
1996	46258.7	1.04	6.53	12.46	0.90	486.42
1997	45292.9	0.96	5.75	11.12	-2.09	469.36
1998	48295.3	0.97	6.22	10.81	6.63	493.21
1999	51909.5	1.01	6.51	10.73	7.48	522.93
2000	55265.4	1.01	6.46	10.70	6.46	549.53
2001	58920.2	1.07	6.68	10.84	6.61	578.64
2002	69922.2	1.27	7.22	12.17	18.67	678.60
2003	68954.6	1.24	7.37	11.95	-1.38	661.67

FUENTE: Elaboración propia con información de Fox, Vicente (2003), *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México.

ANTECEDENTES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN MÉXICO

A mediados de la década de 1960 ya eran evidentes el agotamiento del modelo de crecimiento sustitutivo de importaciones y la creciente pobreza, particularmente en las zonas rurales. En la década de 1970, si bien no se abandona la idea de que mediante el crecimiento económico se accedería a mejores niveles de bienestar para las mayorías, con la creación del PIDER¹ y de programas como el Nacional de Solidaridad Social del IMSS y la COPLAMAR,² no sólo se reconoce e introduce el tema de la pobreza en nuestro país, sino que también comienzan las políticas sociales focalizadas, orientadas a combatir la pobreza de sectores específicos de la población, en este caso rural. Estas estrategias se caracterizaron por ser los envoltorios de una serie de programas que implicaron la coordinación de diversas instancias gubernamentales.

Hacia finales de la década de 1970 el Estado contaba ya con un entramado institucional de amplias proporciones dispuesto a promover el desarrollo rural desde diversos frentes. En 1980, además de la COPLAMAR, del PIDER y del sustancial impulso que recibió la CONASUPO, la federación anuncia la instrumentación de una nueva iniciativa, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con los objetivos específicos de "recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para el final del sexenio y en otros productos básicos para 1985 [...] [y] mejorar la distribución de alimentos, de tal forma que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pudiera obtener una dieta adecuada" (Spalding, 1985: 316-317).

¹ Los objetivos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) eran generar empleos permanentes y remunerados para retener a la población rural en sus localidades mediante la realización de obras de infraestructura productiva, de apoyo a la producción y de dotación de algunos servicios (Ordóñez, 2002). Este programa cambió de nombre durante la gestión de López Portillo, pero mantuvo las siglas, pues fue nombrado Programa Integral para el Desarrollo Rural.

² La Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) se creó en 1977. Sus esfuerzos se orientaron a la creación de clínicas, escuelas, centros de abasto (en coordinación con la CONASUPO), entre otros.

Resulta complicado para un observador de esta época precisar los alcances e impactos de todas estas medidas de intervención pública. Desde el punto de vista de su cobertura social, los informes oficiales disponibles registran cifras espectaculares. Según estos reportes, el PIDER logró extenderse en casi 50% de los municipios del país y COPLAMAR benefició a casi 20 millones de habitantes. Desde la óptica del financiamiento resulta difícil cuantificar el valor real de estas iniciativas. No obstante, para tener una idea de su importancia relativa se puede decir que las transferencias federales a COPLAMAR estuvieron alrededor de 1.2% del presupuesto total ejercido durante todo el sexenio de López Portillo; por su parte, los subsidios de la CONASUPO ocuparon en 1981 una cantidad superior al 5% de los gastos federales; y, finalmente, los del SAM rondaron en promedio el 9.3% de dicho gasto (Spalding, 1985: 336, cuadro 2). En suma, con estas tres instituciones la federación llegó a invertir en programas de desarrollo rural casi el 16% de sus presupuestos, lo que, por ejemplo, equivalía en 1981 a una cifra 7% arriba del gasto de la SEP, que se situó por debajo del 10% del total (Ordóñez, 2002).

En la década de 1980, la crisis de la deuda externa, la disminución de las divisas provenientes del petróleo y las políticas de ajuste económico impuestas por el FMI, ocasionaron que durante la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988) la mayoría de los programas de combate a la pobreza desaparecieran y se pospusiera el avance del proceso de justicia social, puesto que en dicho periodo las políticas fiscal, salarial y de empleo quedaron supeditadas a la prioridad de la estabilización (Valencia y Aguirre, 1998). Ello trajo como consecuencia el aumento de la indigencia, ya que en 1987 la pobreza extrema era padecida por 21.1% de la población total, frente a 19.2% registrado en 1981; si durante ese periodo la población total creció a una tasa del 2.2% anual, la población en pobreza extrema creció a 4%, casi el doble (Sobrino y Garrocho, 1995: 40).

En el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) la lucha contra la pobreza volvió a la agenda de gobierno, pero mediante políticas que no estuvieran en contradicción con el mercado, lo que dio origen al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL o Solidaridad). Este programa rescató parte de la experiencia adquirida con el PIDER y la COPLAMAR pero introdujo algunas novedades, ya que se orientó no sólo a la población rural sino también a la urbana, a los indígenas y a otros grupos vulnerables, e involucró a los ayuntamientos y la participación comunitaria en un esquema descentralizado de gestión (Ordóñez, 2002).

Con el PRONASOL se propuso abatir la pobreza en tres vertientes de acción: solidaridad para el bienestar social (salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra); solidaridad para la producción; y solidaridad para el desarrollo regional. Este programa fue objeto de un amplio debate nacional y de una extensa campaña publicitaria. Para la federación representaba la punta de lanza de una nueva estrategia de política social; para sus críticos significaba una forma de control político que vendría a renovar las vencidas estructuras corporativas del partido en el gobierno. Sin embargo, según Sobrino y Garrocho (1995: 45), en la práctica el gasto social no tuvo un aumento sustancial en la atención a la pobreza, ya que por cada peso gastado durante 1983-1988 en este segmento de población, la relación pasó a 1.12 entre 1989 y 1993.

De la revisión de las iniciativas que hemos presentado hasta este momento, puede concluirse que la lucha contra la pobreza en México efectivamente ha pasado por un proceso de transformación en el que no han dejado de aprovecharse la experiencia y los conocimientos acumulados como elementos de partida para mejorar o innovar la actuación gubernamental. En otras palabras, hasta aquí no ha habido un punto de ruptura significativo que permita identificar los cambios que suponían el tránsito hacia un esquema de intervención distinto al que se desarrolló en la década de los setenta. Por el contrario, puede argumentarse que el diseño del PRONASOL representa la síntesis más acabada de la estrategia proyectada en esos años, pero ampliada a los ámbitos rural y urbano. En esencia, se sigue planteando, como alternativas para salir de la pobreza, la combinación de una amplia gama de medidas de bienestar, de apoyo a las actividades productivas y de desarrollo regional; ha perdurado la participación coordinada de muchas agencias federales; se ha mantenido la idea de involucrar a los gobiernos locales y a los propios beneficiarios en distintas etapas del proceso de gestión, ejecución y fiscalización de los programas; finalmente, también ha persistido la concepción de "la comunidad" como la unidad básica de trabajo.

En este marco, las diferencias más significativas que encontramos entre las iniciativas de la década de 1970 y Solidaridad radican en su relación con los entornos económico e institucional. En general, se ha procurado desvincular el combate a la pobreza de factores que inciden negativamente sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas o distorsionan el funcionamiento de

los mercados. El control del déficit fiscal ha sido el principal objetivo y a él se han supeditado todo el conjunto de políticas involucradas en el desarrollo social. La eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados a la producción y consumo de alimentos y la reducción o el retiro de la participación estatal en diversas áreas del desarrollo han sido algunas de sus principales consecuencias. Estos cambios, si bien realzaron el papel del PRONASOL al situarlo como el único canal de acceso a recursos públicos para la población pobre, también provocaron su aislamiento y dificultaron las posibilidades de integración de sus beneficiarios a políticas de bienestar más estables y de mayor alcance.

Ante este escenario, lejos de proponer modificaciones tendientes a ampliar el rango de acción de los programas enfocados a combatir la pobreza, el gobierno no siguiente decidió establecer una iniciativa mucho más restrictiva y focalizada. Con la ascensión a la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) desaparece el PRONASOL, el cual es sustituido por el Programa para Superar la Pobreza (publicado tardíamente, a mediados de su gestión, en donde se rescatan algunas acciones productivas y de infraestructura) y por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que inició en 1997 y fue diseñado para atender a población rural en situación de indigencia; este último consistió en dar apoyos alimentarios, educativos y de salud en busca de la igualdad de oportunidades para los individuos.

Según Valencia y Aguirre (1998), una de las diferencias más importantes del PROGRESA respecto de los programas anteriores, es el condicionamiento recíproco en el otorgamiento de los apoyos bajo la modalidad de la complementariedad de las acciones. Ello significó que los beneficiados sólo podían recibir recursos para alimentación si llevaban a cabo un programa preestablecido de visitas a los centros de salud y garantizaban la asistencia de sus hijos a la escuela; además, el apoyo alimentario se dio mediante transferencias monetarias y no en especie, con el propósito de estimular el comercio y las actividades productivas sin distorsionarlas. Así, entre las implicaciones del PROGRESA se encuentran las siguientes:

- Se trata de un programa para combatir la pobreza sólo en la medida en que la población pobre tenga acceso al mercado en las mismas condiciones que los no pobres.
- Representa una inversión temporal en las familias, ya que sus componentes toman en consideración sus condiciones variables en el tiempo.

- Como toda inversión, se guía por un ciclo, en el cual se enfatizan las etapas más críticas. El PROGRESA considera el ciclo de vida de los individuos, desde su gestación hasta la senectud, y enfatiza la aplicación de aquellas acciones que tienen un mayor impacto sobre su bienestar (Valencia y Aguirre, 1998).

A diferencia de los programas que lo antecedieron, el PROGRESA enfatiza en el desarrollo del capital humano mediante el apoyo a las capacidades del individuo (alimentación, salud y educación) que le permita tener mayores oportunidades de inserción en el mercado laboral; "centra su operación en el impulso al empleo y el ingreso individual, en vez del fomento productivo" (Valencia y Aguirre, 1998: 87), aunque este último no desaparece, puesto que es absorbido por el Programa para Superar la Pobreza.

LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE FOX EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Los dos primeros años del gobierno de Vicente Fox se pueden caracterizar como de un cierto inmovilismo, pues si bien le da continuidad al PROGRESA, es hasta el 2002 cuando la federación lanza su "nueva" estrategia de política social integral para la superación de la pobreza con el nombre de "Contigo". Al igual de lo que sucedió en el pasado, Contigo también se caracteriza por envolver (sombri-lla) una serie de programas que involucran a buen número de dependencias gubernamentales. Se trata de una estrategia integradora, a manera de los antiguos programas como el PIDER, COPLAMAR y PRONASOL.

Esta nueva edición del combate a la pobreza guarda afinidades con sus antecesoras, en particular con la del periodo de Zedillo, pues no sólo conserva el PROGRESA (ahora denominado Oportunidades) como uno más de los programas de Contigo, si no que también está orientada a la promoción del capital humano –individual y/o familiar–, considera el ciclo de vida de los miembros de los hogares (véase SEDESOL, 2003) y la necesaria participación de los beneficiarios –como en el PRONASOL–, a quienes también se les condiciona el apoyo –según el programa de que se trate– a cambio de la realización de ciertas actividades, como lo hacía el PROGRESA. Según la Secretaría de Desarrollo Social este nuevo esquema de lucha contra la pobreza:

- a) Promueve una mayor y mejor interacción, entre y dentro, de los tres órdenes de gobierno e impulsa una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía para lograr la mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en la política social.
- b) Consiste en cuatro estrategias específicas y complementarias:
- *Ampliación de capacidades* en las áreas de salud, educación y nutrición para la participación activa de los pobres en la sociedad (equivalentes al PROGRESA).
 - *Generación de opciones* de empleo e inversión para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos y permitan satisfacer las necesidades de consumo y de ahorro (crear empleos, facilitar la inserción en el mercado laboral y otorgar opciones de inversión en proyectos productivos).
 - *Protección social para todos*, que se refiere a la protección contra riesgos. Se instrumenta con acciones de salud y de seguridad social y opera en tres modalidades (régimen solidario, voluntario y ordinario).
 - *Formación de patrimonio*, que es impulsado mediante programas de vivienda y ahorro.
- c) Opera bajo los principios de corresponsabilidad, equidad e integración y considera a las personas, las familias y al ciclo de vida como ejes de acción (SEDESOL, 2003).

Las cuatro estrategias de Contigo se traducen en 16 programas que tienen en común, como fin último, la superación de la pobreza. Otras características en las que coinciden muchos de estos programas en su diseño son: se otorga gran importancia a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como colaboradoras o intermediarias de sus acciones; se plantea la participación de los gobiernos locales (estatales y municipales) en la ejecución de los proyectos; y, considerar actuaciones interrelacionadas entre sí, incluso algunos programas están diseñados ex profeso para apoyar a los otros. No obstante, entre éstos hay diferencias no sólo en la complejidad de los objetivos y en el tipo de acciones a realizar —puesto que varios de ellos se desdoblan en subprogramas o modalidades de apoyo—, sino que también en los ámbitos territoriales de acción, algunos están orientados a áreas geográficas específicas, y en los receptores de los apoyos, pues ahora están incluidos los gobiernos locales como beneficiarios directos en dos casos (ver anexo 1 y cuadro 2).

Cuadro 2
Resumen de los programas federales para la superación de la pobreza, 2003

Programa y subprogramas		Ámbito geográfico		Beneficios PP		Reciben los apoyos			Requiere participación de:					
Número		Urbano	Rural	Restringido	Directo	Indirecto	PP	OSC	Otros	Gobiernos locales	Beneficiarios	Gobierno local	OSC	Sector Privado
1	Hábitat													
	Superación de la pobreza urbana	X		X ¹	X		X				X	X	P	
	Mujeres jefas de familias	X		X ¹	X		X				X	X	P	
	Mejoramiento de barrios	X		X ¹	X		X				X	X	P	
	Reserva de suelos	X		X ¹		X				X		X		
	Ordenamiento del territorio	X		X ¹	X	X				X		X		
	Agencias de desarrollo hábitat	X		X ¹	X	X				X		X		
2	Para el desarrollo local (microregiones)													
	Microregiones y zonas de alta marginación		X	X ²	X ²	X	X	X			X	NE	X	P
	Identidad jurídica		X	X ²	X		X				X	P		
3	Identidad Jurídica													
4	Opciones productivas													
	Apoyo a la palabra		X	X ²	X		X					P		
	Crédito social		X	X ²	X		X				X	P		
	Crédito productivo para mujeres		X	X ²	X		X				X	P		
	Acompañamiento y formación empresarial		X	X ²	X		X					P	X	
	Ahorando contigo		X	X ²	X		X				X	P		
	Integración productiva		X	X ²	X		X				X	P		
	Agencias de desarrollo local		X	X ²	X	X	X	X			X	P	X	
5	Programa de empleo temporal		X	X ²	X		X					P		
6	Para el desarrollo de las comunidades indígenas		X	X ³	X							X		P
7	Zonas de alta marginación e indígenas		X	CGO	X		X				X	X		

PP = Población en pobreza P = Se propiciará su participación NE = No especificado
OSC = Organizaciones de la sociedad civil CGO = Opera principalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
X1 = Opera en una ciudad de cada entidad federativa, en el caso de los estados de la frontera norte en: Tijuana, Cd. Acuña, Cd. Juárez, Monterrey, Nogales y Cd. Victoria.
X2 = Opera en las microrregiones de alta marginación publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 2002.
X3 = De los estados de la frontera norte sólo considera a Chihuahua y Sonora.
X4 = De los estados de la frontera norte sólo considera a Baja California, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas. FUENTE: Anexo 1.

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL GOBIERNO DE FOX

FUENTE: Elaboración propia con información de: Fox, Vicente (2003). *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*. Presidencia de la República, México.

CLAVES DEL CONTINUISMO EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA
EN EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA*Estructura del presupuesto*

A pesar de la aparente diversidad en las estrategias y del amplio número de programas y subprogramas incorporados en la superación de la pobreza, los datos del presupuesto federal en esta arena de intervención (cuadro 3) indican que la mayor parte de los esfuerzos están concentrados en dos estrategias: desarrollo de capacidades y desarrollo del patrimonio, que concentraron alrededor de 85% del gasto en 2003. Si analizamos los datos por programas encontramos que hay dos, uno de cada una de estas dos estrategias, que ejercen más de la mitad de los recursos totales, estos son Oportunidades y el Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social (FAIS) estatal y municipal. Los fondos compensatorios de educación, salud y alimentación (séptima columna del cuadro 3 denominada "E/S/A") reciben 22.5% del financiamiento y el restante 23.9% se distribuye entre una gran variedad de programas, la mayoría iniciados en este gobierno. De este último grupo sobresalen, por su insignificancia presupuestal, los programas Tu Casa (antes VIVAH), Caminos Rurales, Empleo Temporal, Opciones Productivas, Hábitat y los dos integrados a la estrategia Protección Social, que en conjunto no consumen más allá de 6% del gasto total asignado.

Desde este punto de vista, se pudo concluir que la lucha contra la pobreza, a tres años de haber iniciado el gobierno de Fox, sigue concentrada en las áreas que ya habían sido perfiladas durante el sexenio anterior; incluso, tomando en cuenta las tendencias, se observa una mayor presencia de Oportunidades, lo que en parte se explica por la ampliación de su cobertura al ámbito urbano, la expansión de los apoyos educativos a la educación media superior y la inclusión de un nuevo subprograma (conformación de un fondo de ahorro que estará disponible para los beneficiarios de becas educativas cuando concluyan la educación media superior); en contraste, podemos advertir el debilitamiento de los programas orientados a la generación de opciones productivas. En este escenario, las innovaciones más importante de Contigo radican en los novedosos, aunque limitados, programas que se pusieron en marcha en 2002 y que pretenden enfrentar problemas específicos de la pobreza urbana (Hábitat) y rural (Microrregiones, Desarrollo de Comunidades Indígenas y Zonas de Alta Marginación).

Inequidad en la distribución de los recursos públicos

La distribución de los programas para la superación de la pobreza en el territorio sin duda refleja las condiciones de desigualdad que privan en el país. Atendiendo al principio de solidaridad, habría amplias justificaciones para asignar los escasos recursos públicos de manera diferenciada, favoreciendo a las entidades que padecen los mayores rezagos sociales. Sin embargo, en un análisis más detallado, se aprecia cierta desproporción en algunas entidades, incluso entre los programas y fondos que se supone tendrían una incidencia más equilibrada en función del perfil de sus beneficiarios.

Resulta casi imposible determinar el grado de equidad que adopta la distribución de recursos en el país, tanto para el conjunto de alternativas que integran a Contigo, como para el total de fondos orientados a la superación de la pobreza, debido a que en la mayoría de los casos los datos oficiales no se presentan desglosados por estado ni están disponibles las cuantificaciones sobre el volumen de pobres que habita en cada uno de ellos. Estas deficiencias impiden obtener algún parámetro de equidad (por ejemplo, el gasto por persona o familia pobre ejercido en cada entidad) que permita calcular el grado de desigualdad prevaleciente en la asignación de los presupuestos. A pesar de ello, tomado como parámetro de desigualdad el gasto per cápita por entidad federativa ejercido por el FAIS y Oportunidades, es decir, los dos principales programas para la superación de la pobreza, encontramos que en el primer caso el gasto presupuestado para las entidades con marginación muy baja ha caído de manera sistemática entre 1988 y 2003, al grado que en el 2003 representó apenas 6.7% de lo que se destina en promedio por habitante entre las entidades con muy alta marginación (ver cuadro 4).

En lo que respecta a Oportunidades (ver cuadro 5), si bien se han hecho esfuerzos en los últimos dos años por corregir las distancias entre las entidades de menor y mayor marginalidad, debido principalmente a la inclusión de los pobres urbanos como población objetivo, todavía en el 2003 el gasto per cápita en las primeras representó 20% de lo que se destina a las segundas. Si bien es cierto las condiciones de vida son mejores en estos estados, las distancias no son tan amplias como lo suponen los resultados anteriores. Por ejemplo, si tomamos como un indicador de pobreza el porcentaje de población ocupada que gana menos de 2 salarios mínimos, encontramos que en los cinco estados más pobres

CUADRO 4

Transferencias federales al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social por entidad

Entidad	Millones de pesos de 2000						Per cápita (pesos de 2000)					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nuevo León	272.2	281.1	251.6	282.1	187.4	183.0	72.2	73.2	64.4	70.9	46.3	44.5
Baja California	171.7	142.4	87.3	97.9	144.2	139.0	72.3	57.9	34.4	37.3	53.3	49.9
Coahuila	213.0	199.5	154.9	173.7	156.2	154.4	92.6	85.4	65.3	72.1	63.9	62.3
Estados con marginación muy baja (mmb)							38.1	35.7	28.0	31.1	27.1	26.2
Aguascalientes	157.7	123.2	64.5	72.3	72.9	72.4	170.9	130.8	67.2	73.9	73.2	71.5
Baja California Sur	130.7	85.9	20.5	22.9	30.2	29.3	317.5	202.5	46.9	50.9	65.1	61.4
Chihuahua	285.9	300.0	274.0	307.2	406.5	387.4	95.4	98.0	87.7	96.3	125.0	116.9
Jalisco	506.3	604.2	634.3	711.2	624.1	605.7	79.7	93.9	97.5	108.2	94.0	90.4
Sonora	212.6	198.8	154.0	172.7	187.3	184.2	96.4	88.5	67.3	74.1	79.0	76.5
Tamaulipas	299.5	318.7	296.1	332.0	317.2	310.7	108.9	113.5	103.2	113.3	106.1	101.9
Colima	140.2	99.1	36.1	40.4	47.2	46.7	260.6	181.4	65.2	72.0	82.9	81.0
México	901.1	1148.8	1279.0	1434.2	1597.8	1568.0	69.3	86.7	94.7	104.3	114.3	110.3
Estados con marginación baja (mb)							90.3	96.9	91.2	100.6	105.0	100.9
Quintana Roo	186.7	163.1	111.8	125.6	137.9	134.3	226.2	189.3	124.3	133.9	141.2	132.4
Morelos	210.2	195.5	150.2	168.4	222.4	219.3	133.8	122.6	92.9	102.8	134.1	130.6
Tlaxcala	203.9	186.9	140.0	157.0	160.3	158.9	214.4	192.9	141.9	156.3	156.9	152.9
Durango	277.9	288.9	260.8	292.4	321.2	307.6	185.5	191.5	171.7	191.4	209.1	199.3
Querétaro	263.3	268.7	236.8	265.5	263.3	254.8	189.1	188.8	162.8	178.8	173.9	165.0
Sinaloa	255.0	257.5	223.5	250.6	316.1	310.3	98.7	98.5	84.6	93.9	117.2	114.0
Estados con marginación media (mm)							158.3	151.7	123.2	136.0	151.1	145.2
Nayarit	197.6	178.3	129.8	145.6	165.7	160.7	209.0	186.9	134.9	150.1	169.6	163.3
Guanajuato	638.0	785.7	849.1	952.2	987.7	951.8	134.9	164.1	175.3	194.5	199.8	190.9
Zacatecas	308.6	331.5	311.0	348.9	377.3	362.7	221.6	237.1	221.7	248.0	267.6	256.7
Yucatán	384.3	435.7	434.8	487.5	407.6	402.2	234.2	261.7	257.4	284.5	234.7	228.4
Michoacán	675.7	837.9	910.9	1021.4	1018.3	983.4	165.5	203.7	220.1	245.4	243.5	234.2
Tabasco	354.8	395.1	386.5	433.5	522.6	508.0	187.8	206.1	198.8	220.0	261.8	251.4
Campeche	227.0	218.9	177.7	199.4	187.4	182.9	333.4	314.8	250.5	275.7	254.4	243.8
Puebla	899.9	1147.2	1277.2	1432.2	1530.9	1485.4	176.7	222.1	244.0	270.3	285.5	273.9
San Luis Potosí	455.5	533.9	551.0	617.8	683.9	662.4	198.6	230.4	235.6	262.1	288.2	277.5
Estados con marginación alta (ma)							182.0	211.4	216.1	240.0	248.0	238.2
Hidalgo	460.3	540.6	558.9	626.8	630.4	613.5	205.9	239.1	244.6	271.6	270.6	261.0
Veracruz	1267.0	1653.6	1877.0	2104.7	2149.6	2090.4	178.9	232.0	262.0	292.5	297.5	288.3
Oaxaca	904.1	1152.8	1283.9	1439.8	1905.1	1809.6	257.3	324.8	358.4	398.5	523.1	493.3
Guerrero	951.8	1218.7	1361.8	1527.1	1544.1	1468.4	303.8	385.9	428.0	476.9	479.4	453.7
Chiapas	1039.2	1339.3	1504.7	1687.3	2250.0	2143.4	262.8	332.6	367.3	405.0	531.7	499.0
Estados con marginación muy alta (mma)							232.0	293.5	324.3	360.5	410.6	390.6
Total nacional	13451.5	15631.5	15989.7	17930.2	19552.7	18890.6	137.4	157.5	159.0	176.1	189.8	181.3
Crecimiento	16.2	2.3	12.1	9.0	-3.4		-	14.6	1.0	10.8	7.8	-4.5
Estados con mmb/mma 1							6.4	12.2	8.6	8.6	6.6	6.7
Promedio nacional/estados con mma							59.2	53.7	49.0	48.8	46.2	46.4
Promedio nacional/estados con ma							75.5	74.5	73.6	73.4	76.5	76.1
BCS/estados con mb							351.7	209.1	51.4	50.7	61.9	60.8

 FUENTES: Elaboración propia con información de: Fox, Vicente (2003), *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México; y CONAPO (2001), *Índices de marginación*, 2000, México.

CUADRO 5

Gasto federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad

Entidad	Millones de pesos de 2000						Per cápita (pesos de 2000)					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Distrito Federal	181.0	114.8	107.3	61.6	620.8	1028.4	20.5	13.0	12.2	7.0	70.4	116.7
Nuevo León	27.0	48.8	60.8	63.1	83.2	94.2	7.2	12.7	15.6	15.9	20.6	22.9
Baja California	2.1	7.7	9.6	11.9	26.2	44.2	0.9	3.2	3.8	4.5	9.7	15.8
Coahuila	58.1	67.1	73.8	86.2	121.3	155.2	25.3	28.7	31.1	35.8	49.6	62.6
Estados con marginación muy baja (mmb)							15.5	13.7	14.3	12.5	47.3	72.7
Aguascalientes	0.0	2.0	8.3	9.5	30.7	72.0	0.0	2.1	8.6	9.7	30.8	71.1
Baja California Sur	3.5	6.2	9.7	11.1	22.7	29.4	8.5	14.5	22.2	24.6	49.0	61.6
Chihuahua	31.8	58.6	68.1	93.5	142.5	173.1	10.6	19.1	21.8	29.3	43.8	52.2
Jalisco	48.9	123.4	156.7	197.0	274.8	339.9	7.7	19.2	24.1	30.0	41.4	50.7
Sonora	44.6	82.3	98.9	113.3	172.1	241.5	20.2	36.7	43.2	48.7	72.6	100.2
Tamaulipas	62.3	122.8	144.8	167.9	224.5	295.5	22.7	43.7	50.5	57.3	75.1	97.0
Colima	6.6	14.4	16.4	18.6	39.9	62.4	12.3	26.3	29.6	33.2	70.2	108.2
México	221.1	476.2	616.9	696.9	912.3	1184.1	17.0	35.9	45.7	50.7	65.2	83.3
Estados con marginación baja (mb)							14.4	29.8	37.0	42.5	58.2	75.5
Quintana Roo	25.1	60.9	85.1	96.0	139.2	189.4	30.4	70.7	94.6	102.4	142.6	186.6
Morelos	21.1	53.8	72.3	98.7	197.6	290.5	13.4	33.8	44.7	60.2	119.2	173.0
Tlaxcala	14.1	34.7	49.2	61.8	117.8	155.6	14.8	35.8	49.9	61.5	115.3	149.7
Durango	26.5	84.6	116.6	132.0	188.7	240.6	17.7	56.1	76.8	86.4	122.8	155.9
Querétaro	62.1	126.3	149.3	172.8	236.2	294.0	44.6	88.7	102.7	116.4	156.0	190.4
Sinaloa	119.0	224.7	258.9	301.3	409.2	477.7	46.0	86.0	98.0	112.9	151.7	175.4
Estados con marginación media (mm)							30.4	65.2	80.2	93.1	137.0	172.7
Nayarit	39.7	123.7	130.7	141.5	179.1	206.5	42.0	129.7	135.8	146.0	183.2	209.7
Guanajuato	141.7	330.2	423.7	492.5	653.1	808.4	30.0	69.0	87.5	100.6	132.1	162.1
Zacatecas	58.4	199.4	296.8	355.0	404.2	447.2	42.0	142.6	211.6	252.4	286.6	316.5
Yucatán	79.9	205.9	251.2	288.5	396.8	483.6	48.7	123.6	148.7	168.4	228.5	274.7
Michoacán	161.6	429.6	534.0	645.5	860.7	1060.4	39.6	104.4	129.0	155.1	205.8	252.6
Tabasco	75.6	251.0	286.1	346.5	489.0	590.3	40.0	130.9	147.1	175.8	245.0	292.1
Campeche	62.1	113.9	121.7	147.4	198.6	226.8	91.1	163.8	171.6	203.8	269.6	302.3
Puebla	375.7	608.5	768.7	876.3	1144.3	1380.0	73.8	117.8	146.9	165.4	213.4	254.5
San Luis Potosí	315.0	419.9	424.1	490.3	588.4	678.6	137.3	181.2	181.4	208.0	247.9	284.3
Estados con marginación alta (ma)							57.6	116.5	139.2	161.0	207.2	245.9
Hidalgo	296.1	376.9	422.3	487.5	630.8	787.4	132.5	166.7	184.8	211.2	270.8	335.0
Veracruz	481.3	736.4	1050.5	1276.3	1703.5	2081.1	67.9	103.3	146.6	177.3	235.8	287.0
Oaxaca	265.7	497.4	759.9	1036.1	1335.7	1635.0	75.6	140.2	212.1	286.8	366.8	445.7
Guerrero	318.3	555.7	685.5	759.4	973.2	1197.8	101.6	175.9	215.5	237.1	302.2	370.1
Chiapas	151.7	665.1	930.5	1216.8	1745.2	1986.0	38.4	165.2	227.1	292.1	412.4	462.3
Estados con marginación muy alta (mma)							76.0	140.7	189.5	233.1	309.4	369.5
Total nacional	4394.4	7729.7	9586.9	11656.7	15262.2	18996.8	44.9	77.9	95.3	114.5	148.1	182.3
Crecimiento	75.9	24.0	21.6	30.9	24.5		73.5	22.4	20.1	29.4	23.1	
Estados con mmb/mma							20.5	9.7	7.5	5.4	15.3	19.7
Promedio nacional/estados con mma							59.1	55.3	50.3	49.1	47.9	49.3
BC/Estados con mmb							5.6	23.1	26.5	36.1	20.5	21.8

 FUENTES: Elaboración propia con información de: Fox, Vicente (2003), *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México; y CONAPO (2001), *Índices de marginación*, 2000, México.

este indicador ronda 67%, en tanto que en los cuatro estados más ricos alcanza 37% (INEGI, 2000). Con este parámetro una asignación equitativa para estos últimos debería estar alrededor de 50% respecto de los primeros.

Independientemente de lo anterior, la desigualdad se manifiesta en los estados que tienen grados de marginalidad similares. En el caso del FAIS, el D.F., Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Hidalgo y Veracruz ilustran la inequidad en sus respectivos grupos; en el mismo sentido, en el caso de Oportunidades, los estados que resultan mayormente perjudicados de manera sistemática son Nuevo León, Baja California, Chihuahua, Jalisco, Tlaxcala, Guanajuato y Veracruz (véase cuadros 4 y 5).

Focalización extrema y restricciones en la operación de los programas

Como puede comprobarse en el cuadro 2 y en el anexo 1, de los 16 programas que están integrados a Contigo, ocho contienen fuertes restricciones para operar en el territorio, en virtud de que presentan un alto grado de focalización, esto es, están predeterminados los espacios geográficos de acción, a saber: I) Hábitat, que se dirige a una ciudad de cada estado que cuenta con una población mayor a 100 mil habitantes; los programas para el II) Desarrollo Local (microrregiones), III) Identidad Jurídica y IV) Opciones Productivas, que operan en 263 regiones rurales específicas en todo el país que manifiestan índices de muy alta marginación (la lista se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 2002); V) el programa para el Desarrollo de Comunidades Indígenas, dirigido a comunidades que cuentan con 40% o más de hablantes de lengua indígena; VI) Atención a Jornaleros Agrícolas, que funciona en el medio rural de 17 estados; VII) Empleo Temporal, condicionado a las microrregiones y localidades rurales de menos de 2,500 habitantes; y VIII) Zonas de Alta Marginación e Indígenas, reservado para tres entidades del sureste del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca).

Los ocho programas restantes pueden actuar en todo el país, pero operan atendiendo a cierto grado de focalización o de restricciones, estos son: I) Tu Casa, II) Oportunidades, III) Iniciativa Ciudadana 3 x 1; IV) Coinversión Social, V) Jóvenes por México, VI) Expertos en Acción, VII) Capacitación y Fortalecimiento Institucional, y VIII) Incentivos estatales, de los cuales los dos últimos no son de apoyo directo ni inmediato a la población pobre, otros dos

son de beneficio indirecto (Jóvenes por México y Expertos en Acción), mientras que los de Coinversión Social e Iniciativa Ciudadana presentan la limitante de que requieren la voluntad y recursos complementarios de las organizaciones de la sociedad civil para su puesta en práctica.

Del primer grupo cabe destacar que sólo Hábitat está dirigido al medio urbano (específicamente a barrios, colonias o microrregiones ubicadas en ciudades con una población superior a 100 mil habitantes), el resto tiene la misión de atender a poblaciones rurales, preferentemente indígenas y que habitan en localidades de menos de 2 500 personas. Aunque el segundo conjunto no tiene una orientación territorial definida, sobresale que, con excepción de Oportunidades, la mayoría requieren de la participación de intermediarios (organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales) para operar; sus presupuestos son bajos y, en algunos casos, los beneficios son indirectos o condicionan sus apoyos a la aportación económica o en especie de los propios beneficiarios o de organizaciones civiles o públicas.

Se puede concluir que con el grado de focalización con el que operan algunos programas, las restricciones que condicionan el apoyo de otros y lo reducido de los presupuestos con los que funciona la mayoría, la estrategia Contigo está marginando a una cantidad significativa de población que se encuentra en situación de pobreza. Entre los principales perjudicados están los pobres que habitan localidades y ciudades que se encuentran en un rango poblacional de entre 2500 y 100 mil habitantes, sin que con ello se quiera decir que los que viven en el resto del territorio tengan asegurada una atención universal. Para este amplio subconjunto poblacional, Oportunidades significa la única alternativa de inclusión al circuito redistributivo del Estado, pero como se estableció en el apartado anterior, este programa tiene una presencia diferenciada, que afecta a estados con diferente grado de marginalidad, lo cual también puede conducir a la exclusión.

Centralización en la administración de los recursos públicos

La participación de los gobiernos locales en la lucha contra la pobreza ha ido creciendo con el tiempo. La descentralización de diversos fondos federales asociados al desarrollo regional y urbano (FAIS) y a la asistencia social (FAM-PASS), así como la instrumentación de iniciativas propias y su participación en la ejecución de programas centrales, han colocado a la intervención de las adminis-

traciones estatales y municipales en una posición relevante para la población que vive en condiciones de pobreza. En el 2000 los estados y municipios ejercieron más de 20% del gasto nacional en desarrollo regional y urbano y 84% en programas alimentarios y asistenciales (Ordóñez y Reyes, 2006).

No obstante la mayor presencia lograda por los gobiernos locales en estas esferas del desarrollo social, gran parte de los fondos etiquetados por la federación para "la superación de la pobreza" mantienen un alto grado de centralización. Como puede comprobarse en el cuadro 3, en el 2003 los gobiernos de los estados y los ayuntamientos ejercieron en conjunto sólo una tercera parte (34.6%) de este presupuesto, del cual 75% se debe a la descentralización de los recursos asignados al FAIS; el restante 25% (que representa 8.5% del total) se distribuye en diversos programas que han sido transferidos a las administraciones locales para su ejecución, tales como VIVAH (ahora Tu Casa), Hábitat, Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI's), Alianza Contigo, entre otros.

Desconexión con políticas generales de desarrollo

Sin menoscabo de la importancia que puedan tener los programas para la superación de pobreza entre la población que atienden, la mayoría de ellos no mantiene vínculos estructurales con políticas generales de desarrollo que permitan a la población beneficiaria integrarse permanentemente a las actividades económicas formales y a servicios sociales de cobertura universal. Por una lado, como también se advierte en el cuadro 3, la estrategia de Generación de Opciones, que integra programas productivos y de empleo, además de tener una participación marginal en el presupuesto (12.5%), en el 2003 sufrió una caída de casi 30% y la mayor parte de su oferta esta orientada a la creación de empleos temporales y de microempresas que difícilmente podrán insertarse en la economía formal; por su parte, las otras vertientes de la estrategia Contigo adolecen de conexiones estrechas con políticas de bienestar formalmente universales, con excepción del componente educativo de Oportunidades y de los limitados programas de Protección Social (Salud para Todos y Seguridad Social para Jornaleros Agrícolas [SSpJA], a los cuales se destina alrededor de 1% del presupuesto total). Como consecuencia de este relativo aislamiento, las medidas adoptadas tenderán a constituirse en soluciones limitadas y de corto plazo, con reducidas

posibilidades para ofrecer oportunidades de integración social a los mercados formales de trabajo o a otros sistemas de provisión de bienes y servicios públicos menos vulnerables o de mayor rango.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el documento de la SEDESOL titulado *Medición del Desarrollo. México 2000-2002*, la pobreza en el país disminuyó en todos los niveles y ámbitos territoriales (ver cuadro 6), a pesar de haber disminuido el PIB per cápita en el mismo lapso de tiempo en 2.44% en términos reales. Según su propia explicación, esta baja en la pobreza nacional se debe a cuatro factores fundamentales: a) la expansión y mejor focalización de los programas sociales; b) el aumento en el poder de compra de los salarios; c) el aumento en el flujo de remesas del exterior; y d) la reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica.

CUADRO 6
Evolución de la pobreza total y en zonas rurales y urbana, 2000-2002

Umbral de clasificación	Población	% del Total		Urbana		Rural	
		2000	2002	2000	2002	2000	2002
Pobreza alimentaria	Hogares	18.6	15.8	9.8	8.5	34.1	28.5
	Personas	24.2	20.3	12.6	11.4	42.4	34.8
Desarrollo de capacidades	Hogares	25.3	21.1	16.2	12.2	41.4	36.5
	Personas	31.9	26.5	20.2	16.0	50.0	43.8
Desarrollo del Patrimonio	Hogares	45.9	44.1	37.4	35.4	60.7	59.4
	Personas	53.7	51.7	43.8	42.0	69.3	67.5

FUENTE: SEDESOL (2003), *Medición del Desarrollo. México 2000-2002*, México.

La publicación de estas cifras en junio de 2003 causó inmediatamente reacciones entre actores políticos y sociales que cuestionaron su validez. En un estudio más reciente Fernando Cortés (2003) se propone profundizar en la discusión y, a través de pruebas estadísticas a las mismas fuentes empleadas por la SEDESOL (las ENIGH de 2000 y 2002), concluye que efectivamente hubo en el periodo en

cuestión una reducción en la proporción de pobres, pero que tal disminución solamente resulta estadísticamente significativa (o no imputable al cambio de metodologías utilizadas entre una y otra encuesta) para la pobreza alimentaria en el medio rural y para la pobreza de capacidades en ámbito urbano, y que sólo en el primer caso los programas compensatorios (principalmente Oportunidades) tuvieron alguna participación para ayudar a salir a la gente de la indigencia, junto con el aumento en el flujo de remesas del exterior, de otras becas o donativos institucionales (privados o públicos) y de los ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones; en el segundo caso, los factores de mayor peso están en el aumento real de los salarios y en el alquiler imputado por el uso de la vivienda.

Con estas conclusiones está claro que las medidas compensatorias no han logrado impactar el medio urbano, y en el rural han tenido efectos positivos indeterminados. Independientemente de estos resultados, la experiencia ha demostrado que los programas focalizados tienden a constituirse en apoyos temporales que difícilmente ayudan a salir de la pobreza de manera permanente; en otras palabras, no hay evidencia que demuestre que se hayan producido cambios duraderos y sostenidos en la existencia de la gente que les permita enfrentar situaciones adversas o de crisis económicas sin tener efectos graves, o de retroceso, en sus condiciones de subsistencia. Sin una revisión crítica, la continuidad de la estrategia para la superación de la pobreza en el gobierno de Fox en los términos analizados, podría llevarnos a otra etapa de desencanto y erosión de las expectativas sobre la eficacia de los programas federales. La focalización extrema y sus consecuencias sobre la desatención de amplios conjuntos poblacionales, la desigualdad regional en la distribución de recursos, la centralización y el desaprovechamiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, y la desvinculación de la problemática de la pobreza con las políticas generales de desarrollo, sin duda tendrán una incidencia negativa sobre su desempeño.

ANEXO 1

Programas federales para la superación de la pobreza, 2003

HÁBITAT (consta de seis subprogramas)

Objetivo:	Contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables.
Beneficiarios:	Residentes de los barrios marginados de las 32 ciudades seleccionadas mayores de 100,000 habitantes, una por cada entidad federativa.
Elegibilidad:	Habitantes en pobreza patrimonial de los barrios o zonas urbano-marginadas identificados por SEDESOL en las ciudades seleccionadas.
Apoyos:	Varían según el subprograma y la acción de que se trate, pero el monto máximo por hogar beneficiado no podrá exceder de \$5,000.00 durante el 2003, con excepción de los hogares con presencia de adultos mayores y/o encabezados por mujeres con dependientes menores.
Ámbito territorial:	Restringido a los barrios o zonas urbano-marginadas identificados por la SEDESOL dentro de las 32 ciudades seleccionadas.
Observaciones:	Se vincula con otros programas como los de Expertos en Acción, Identidad Jurídica, Jóvenes por México y otras dependencias como FONHAPO y CORETT para acciones de vivienda o regularización. Requiere apoyos y el acuerdo de los gobiernos estatales y municipales.
Subprogramas:	Superación de la Pobreza Urbana: Dirigido a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas. Incluye acciones para alentar la organización social, el desarrollo comunitario y vida familiar; de educación, formación y capacitación; apoyo nutricional; aquellas que permitan aprovechar los conocimientos de los adultos mayores; para ampliar las capacidades de los adolescentes y aquellas expresadas por las propias comunidades. Mujeres Jefas de Familia: Orientado a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que promueven el desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva. Incluye acciones de promoción de la salud reproductiva; para facilitar su desempeño laboral o su incorporación a la actividad económica; aquellas que contribuyan a que las mujeres tomen conciencia de su condición de género, así como a modificar conceptos culturales y prácticas que justifican, legitiman y reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres; acciones encaminadas a apoyar la instalación y equipamiento de Casas de Atención Infantil (guarderías).

Mejoramiento de Barrios: Busca desarrollar o mejorar la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas para integrarlas a la ciudad. Incluye acciones de ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica, del equipamiento urbano, pavimentación u otro recubrimiento, construcción o habilitación de Centros de Desarrollo Comunitario.

Reserva de Suelo: Incluye acciones dirigidas a apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda para ofrecer suelo de bajo costo a la población en pobreza patrimonial.

Ordenamiento del Territorio: Contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas frente a las amenazas de origen natural o socio-natural. Incluye acciones de planeación orientadas a ordenar el uso del suelo y a elaborar mapas de riesgos; de prevención dirigidas a evitar la exposición de los hogares a las amenazas naturales en zonas de riesgo, entre otras acciones.

Agencias de Desarrollo Hábitat: Promueve la formación de instancias donde concurren los agentes relevantes del desarrollo urbano y social para impulsar prácticas de desarrollo local y promover la ejecución de proyectos estratégicos en la ciudad y sus barrios. Incluye acciones de apoyo a la elaboración de diagnósticos, guías y planes de superación de la pobreza en las ciudades; de planes integrales de mejoramiento barrial; para apoyar la creación de modalidades de asociación público/privado y/o social para instrumentar los proyectos, así como apoyar la creación de Agencias de Desarrollo Hábitat, que constituyen instancias sin fines de lucro orientadas a alentar y apoyar las prácticas e iniciativas para el desarrollo local.

PARA EL DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES) (consta de dos modalidades)

- Objetivo:** Promover el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país, mediante la ejecución de proyectos estratégicos, derivados de un proceso de planeación participativa, que promueven de manera corresponsable el desarrollo económico, social y humano de su población.
- Beneficiarios:** Habitantes de las microrregiones de alta y muy alta marginación.
- Apoyos:** Consta de dos modalidades de apoyo: microrregiones y zonas de alta marginación e identidad jurídica. Requiere la participación federal, estatal y municipal.
- Modalidades de apoyo:** **Microrregiones y Zonas de Alta Marginación:** Se orienta a establecer, consolidar y fortalecer los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) a través de acciones de accesibilidad; infraestructura social básica; desarrollo comunitario; salud, educación y deporte; vivienda; centros comunitarios

rios de aprendizaje; infraestructura productiva; telefonía y equipamiento. El apoyo federal máximo es hasta de 2'000,000 de pesos por proyecto.

Identidad Jurídica: Acciones orientadas a promover la certeza e identidad jurídica de las personas en pobreza que habitan en zonas marginadas a través de la orientación y apoyos económicos para la realización de trámites relacionados con personas, bienes y sucesiones. El apoyo federal máximo es de 105 días de salario mínimo vigente por proyecto.

- Ámbito territorial:** Restringido a las microrregiones de alta marginación publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2002.
- Observaciones:** Los CEC son localidades que funcionan como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas, ubicadas dentro de cierto radio de influencia; los CEC se impulsan a través de distintos tipos de apoyo, para que funjan como detonadores del desarrollo en las microrregiones.

IDENTIDAD JURÍDICA

- Objetivo:** Que la población rural en pobreza extrema cuente con documentos oficiales que acrediten su personalidad jurídica y con los que puedan ejercer sus derechos ciudadanos, y otorgarles elementos para obtener seguridad sobre su patrimonio
- Beneficiarios:** Población rural en pobreza extrema que viva en el área de influencia de un Centro Estratégico Comunitario (CEC)
- Apoyos:** Ingresos familiares hasta de 3.5 salarios mínimos
- Modalidades de apoyo:** Variable, según los costos de los trámites en cada entidad federativa.
- Ámbito territorial:** Rural
- Observaciones:** Condicionado a la existencia de los CEC. No se especifica si opera sólo con recursos federales o requiere la participación de los gobiernos locales.

OPCIONES PRODUCTIVAS (consta de siete modalidades)

- Objetivo:** Otorgar apoyos para impulsar el desarrollo mediante la generación de opciones productivas que contribuyan a la consolidación de organizaciones de productores. Propiciar la formación de Agencias de Desarrollo Local. Contribuir a la formación de un sistema de financiamiento social y promover una cultura socialmente corresponsable en la superación de la pobreza. Promover la formación del patrimonio productivo o capital de trabajo de la población en condiciones de pobreza, impulsar la producción sostenible y la diversificación de actividades productivas y de autoempleo, mediante apoyos a individuos o grupos sociales interesados en la creación, reforzamiento o ampliación de proyectos productivos.

Ámbito territorial:	Preferentemente en las microrregiones y en zonas de alta concentración de pobreza urbana.
Observaciones:	Para el financiamiento del programa se promoverá la participación de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad organizada, del sector privado y de la comunidad en general.
Modalidades de apoyo:	Apoyo a la palabra: Apoyos a productores(as) agrícolas para incentivar o diversificar la actividad económica en zonas temporeras de baja productividad o de alta siniestralidad, bajo un esquema de recuperación de recursos a través de alguna entidad del Sistema de Ahorro y Crédito Popular. Monto del crédito 550 pesos por hectárea a personas que tengan menos de 20 has. y que manifiesten su interés en incorporarse a una entidad de ahorro y crédito popular. La recuperación es anual.
	Crédito Social: Apoyos destinados a personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones productivas en zonas rurales, para el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo. Se requiere presentar proyecto productivo simplificado, el acta de asamblea por la cual se acredita a un representante social, manifestar mediante carta compromiso su conformidad para recuperar el apoyo. Monto del apoyo 10,000 pesos por persona o socio y hasta 150,000 por proyecto. Recuperación a un plazo máximo de 4 años con intereses del 3% anual. Los beneficiarios deberán aportar al menos el 10% del costo del proyecto y manifestar su interés en incorporarse a una entidad de ahorro y crédito popular.
	Crédito Productivo para Mujeres: Apoya las iniciativas de las mujeres para la puesta en marcha de proyectos productivos que sean técnicamente sostenibles y redituables, coadyuvando a mejorar la condición económica de sus familias. Se requiere presentar, el acta de asamblea por la cual se acredita a un representante social, manifestar mediante carta compromiso su conformidad para recuperar el apoyo. Monto del apoyo 10,000 pesos por persona o socia y hasta 150,000 por proyecto. Recuperación a un plazo máximo de 4 años con intereses del 3% anual. Los beneficiarios deberán aportar al menos el 5% del costo del proyecto, ya sea en dinero o especie y manifestar su interés en incorporarse a una entidad de ahorro y crédito popular.
	Acompañamiento y Formación Empresarial: Apoya acciones de capacitación y asistencia técnica a las iniciativas productivas financiadas por el POP y desarrolladas, a solicitud del beneficiario, por despachos de asistencia técnica y profesionistas independientes. Se requiere presentar el acta de asamblea por la cual se acredita a un representante social y los requerimientos de asistencia técnica y/o de capacitación del proyecto productivo. Monto del apoyo 100% del costo total de la capacitación y asistencia técnica, con un límite de hasta el 15% de la inversión federal en el

proyecto. Los apoyos se otorgan a una persona, unidad familiar o grupo social en condiciones de pobreza con un proyecto en su fase de planeación u operación, apoyado por este programa.

Ahorrando Contigo: Apoya la adquisición de activos productivos y familiares mediante un esquema de ahorro corresponsable continuo, durante un periodo predeterminado en zonas urbanas de alta concentración de pobreza. El monto del apoyo es equivalente al ahorro del beneficiario durante el periodo de corresponsabilidad (3 meses) hasta un máximo de 1,500 pesos. Se otorga a mayores de edad en condiciones de pobreza. Se requiere abrir una cuenta de ahorro en alguna sucursal de BANSEFI. El apoyo se otorga por una sola vez, y, por hogar, se podrán autorizar hasta dos apoyos máximo.

Integración Productiva: Apoya el desarrollo de actividades productivas de organizaciones de productores(as) que participan en más de un tramo de la cadena productiva de su actividad preponderante. El monto de los apoyos es de 10,000 pesos por socio y hasta 5'000,000 por proyecto. 10 años es el plazo máximo de recuperación, a una tasa anual de interés del 3%. Se requiere ser una organización de productores(as) en condiciones de pobreza, aportar como mínimo el 10% del costo del proyecto en dinero o especie, integrar un número amplio de productores o impactar en varias microrregiones, manifestar su interés en incorporarse a una entidad de ahorro y crédito popular o en algún instrumento autogestivo de financiamiento local.

Agencias de Desarrollo Local: Impulsa procesos de integración y proyectos con un enfoque de desarrollo económico regional, que beneficien a la población objetivo a través de OSC conformadas como Agencias de Desarrollo Local. Está dirigido a personas morales con experiencia en el ámbito del desarrollo local o regional. El monto de los apoyos estará determinado por las características de los proyectos que se presenten.

EMPLEO TEMPORAL

Objetivo:	Complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas del medio rural, en localidades de hasta 2,500 habitantes cuando la actividad productiva preponderante local haya concluido o disminuido significativamente.
Beneficiarios:	Población rural en pobreza
Elegibilidad:	Personas mayores de 16 años en situación de pobreza extrema.
Apoyos:	Económico hasta por 88 jornales, cada jornal equivalente al 90% del salario mínimo diario de la zona "C".
Ámbito territorial:	Rural. Localidades de hasta 2,500 habitantes ubicadas en los municipios de las microrregiones.

Observaciones: Los recursos se destinarán a obras y/o acciones de infraestructura productiva, comunitaria y social básica en localidades marginadas del medio rural, para atender situaciones que tengan un impacto negativo en actividades productivas, prioritarias institucionales y/o acciones preventivas a los fenómenos naturales. El 70% se destina al pago de jornales y el 30% a materiales.

PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Objetivo: Impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la generación de proyectos de infraestructura, de alcance regional, así como productivos, que respondan a sus demandas e impacten significativamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos.

Beneficiarios: Preferentemente a la población que habite en localidades que cuenten con un 40 por ciento o más de hablantes de lengua indígena.

PROGRAMAS REGIONALES PARA ZONAS DE ALTA MARGINACIÓN E INDÍGENAS

Objetivo: Contribuir a generar procesos complementarios de desarrollo regional integral, en las comunidades en pobreza extrema del país que muestren condiciones agudas de marginación y resquebrajamiento de su estructura social, mediante la realización de proyectos estratégicos sustentables con los gobiernos estatales, municipales y la sociedad.

Beneficiarios: Personas que habitan en lugares donde convergen altos índices de marginación y pobreza.

Elegibilidad: Que los proyectos sean aprobados en asamblea comunitaria o reunión con participación social

Apoyos: Financiamiento de proyectos productivos o de infraestructura

Ámbito

territorial: Opera principalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Observaciones: La aportación federal es del 50%.

ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS

Objetivo: Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, a través de procesos de promoción social, de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y de concertación social con productores, organismos sociales y beneficiarios.

Beneficiarios: Población jornalera (migrante y local) entendida como el núcleo familiar rural de la pobreza extrema, cuyo jefe de familia es asalariado en acti-

vidades agrícolas o cuando el monto básico del ingreso familiar provenga de dicha fuente.

Elegibilidad: N. E.

Ámbito

territorial:

Áreas rurales de 17 estados del país.

Tipos de apoyos:

Vivienda y Saneamiento Ambiental: Será responsabilidad de los productores la construcción y rehabilitación de espacios destinados a pernoctar. Se apoyará hasta con un 20% del monto de la obra. Para la instalación de módulos de servicios sanitarios, tomas de agua o letrinas se requerirá la aportación económica del productor. En las zonas de atracción se podrán construir pies de casa y rehabilitación de pisos, techos y muros, construcción de letrinas y módulos sanitarios en viviendas unifamiliares. En las zonas de expulsión se requiere de la participación de las autoridades estatales y municipales en la ejecución de los proyectos.

Agua Potable: La adquisición e instalación de plantas potabilizadoras y suministro de agua en servicios educativos, de salud, comedores, guarderías en albergues de las zonas de atracción requiere de la aportación económica del productor.

Salud y Seguridad Social: Para la construcción, rehabilitación y equipamiento de consultorios, dispensarios médicos y casas de salud en albergues de jornaleros en zonas de atracción se requerirá la aportación económica del productor. En zonas de expulsión se requerirá la participación monetaria o en especie de los gobiernos estatales y municipales. Además, será necesario que las instituciones de salud o las autoridades locales garanticen la presencia de personal médico y del abasto de medicamentos del cuadro básico.

Alimentación y Abasto: En zonas de atracción se podrán impulsar proyectos de suministro de suplementos alimenticios a infantes de 0 a 5 años, de raciones alimenticias a niños(as) de 6 a 14 años y de dotación de despensas a madres gestantes. La construcción, rehabilitación y equipamiento de infraestructura de abasto y alimentación requerirá de la aportación económica de los productores y que se asegure el abasto de alimentos básicos.

Educación, Cultura y Recreación: Para la construcción, rehabilitación y equipamiento de guarderías, aulas y canchas deportivas en zonas de atracción se requerirá la aportación económica del productor. Las instituciones competentes deberán garantizar la prestación de servicios educativos.

Empleo, Capacitación y Productividad: En zonas de atracción se podrán desarrollar talleres y cursos de capacitación para el trabajo y asistencia técnica que mejoren las destrezas de los jornaleros. La solicitud de este

tipo de apoyos deberá canalizarse en primera instancia al programa de Opciones Productivas, si éste no la atiende el Programa de Jornaleros Agrícolas la atenderá.

Procuración de Justicia: Corresponde al Programa de Desarrollo Local (microrregiones) en su modalidad de Identidad y Certeza Jurídica.

Tránsito Migratorio: Apoyo nutricional, atención a la salud (revisiones médicas y botiquines) a los trabajadores agrícolas y sus familias. Requiere de la concurrencia de las diversas instituciones involucradas y autoridades de los tres niveles de gobierno y de los productores.

Apoyo a Contingencias: Apoyos a jornaleros, sus familiares y acompañantes que en el proceso migratorio sufran algún percance, con el pago de servicios médicos y gastos funerarios excepto cuando se cataloguen como accidentes de trabajo. El apoyo no excederá del 1% de su gasto de inversión.

AHORRO, SUBSIDIO Y CRÉDITO PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA "TU CASA" (antes VIVAH)

- Objetivo:** Ofrecer a la población en pobreza extrema la oportunidad de acceder a una vivienda propia con servicios básicos.
- Beneficiarios:** Hogares en situación de pobreza extrema.
- Elegibilidad:** Hogares con ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos.
- Apoyos:** Subsidios directos para la adquisición de vivienda o para su mejoramiento. Monto del subsidio federal de hasta \$30,000 para edificación, el beneficiario aporta \$7,500 y los gobiernos locales los recursos para urbanización, estudios, proyectos, permisos y complementar los destinados a edificación. Para vivienda en propiedad de los beneficiarios el subsidio federal es de hasta \$15,000 pesos para edificación, el beneficiario aporta \$3,500 y los gobiernos locales los recursos para urbanización, estudios, proyectos, licencias, permisos y complementar los destinados a edificación. Para mejoramiento físico de vivienda el subsidio federal es de hasta de \$7,500 pesos, y de hasta \$15,000 si se trata de restitución de vivienda rural. La aportación del beneficiario es del 20% del monto del subsidio federal, del cual la mitad en efectivo y puede poner el resto en materiales o mano de obra.
- Ámbito territorial:** No restringido.
- Observaciones:** El beneficiario deberá haber efectuado el depósito de su aportación total entre los 20 días posteriores al sorteo.

OPORTUNIDADES (antes Progresía)

Objetivo: Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación

Beneficiarios: Familias en pobreza extrema

Elegibilidad: Criterios de permanencia: Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica y apoyarlos a que asistan en forma regular. Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior. Registrarse en la unidad de salud que les corresponda. Cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud. Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud. Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

Ámbito territorial: No restringido.

Observaciones: El programa tiene cuatro componentes: educativo, de salud, alimentario y patrimonial. Las titulares del programa son las madres de familia, quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.

Componentes: **Educativo:** Consiste en becas educativas y útiles escolares. Las becas se otorgan a cada integrante de las familias beneficiarias menor de 18 años inscrito entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes entre 14 y 21 años. Las becas se entregan durante los 10 meses del periodo escolar. El monto de las becas varía entre 105 y 385 pesos según el grado escolar y a partir de secundaria también según el sexo del becario (ver tabla en el Diario Oficial de la Federación, 8 de mayo de 2003, p. 15).

De Salud: Proporciona de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud. Se apoya la salud y nutrición de la población beneficiada mediante la vigilancia de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; y también mediante la entrega de suplementos alimenticios y de educación alimentario-nutricional.

Alimentario: Se otorgan apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias (para el periodo de enero a junio de 2003 el monto es de 155 pesos mensuales por familia).

Patrimonial: A cada uno de los becarios que cursen educación media superior se les otorga un beneficio diferido que se acumula a partir del tercer grado de secundaria, siempre que permanezcan en la escuela, y que

se convierte en un fondo de ahorro si el becario concluye los estudios medio superiores antes de los 22 años. Este componente constituye una plataforma para que los becarios egresados puedan acceder más fácilmente y de manera voluntaria, mediante la vinculación del Programa con otros programas de desarrollo social y humano, a cualquiera de las siguientes cinco opciones: 1) un nivel de educación superior; 2) opciones productivas, vinculándolos directamente al sistema de ahorro y crédito populares; 3) una vivienda nueva o más digna, al poder utilizar el fondo para completar la aportación del beneficiario del Programa Tu Casa; 4) una mayor protección familiar al poder aplicarlo a la adquisición del Seguro de Salud para la Familia del IMSS o al Seguro Popular de Salud o; 5) el beneficiario puede elegir conservar su patrimonio mediante una opción de ahorro.

COINVERSIÓN SOCIAL (consta de tres modalidades de apoyo)

Objetivo: Apoyar con recursos públicos proyectos de alto impacto en el ámbito del desarrollo social, por medio de organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones legalmente constituidas, sin fines de lucro y que no realizan proselitismo político o religioso. Los recursos financieros proporcionados para la realización de los proyectos complementan los recursos financieros, materiales y humanos que las propias organizaciones aportan y deberán basarse en alguna de las siguientes vertientes: económica, social, de fortalecimiento institucional, de capacitación y de investigación.

Beneficiarios: Grupos de población más pobres y vulnerables.

Modalidades de apoyo: **Promoción general:** Proyectos de asistencia, promoción y desarrollo social que generen oportunidades e impulsen capacidades en la población objetivo de este programa. Los proyectos deben ser aplicables en cualquier municipio y con cobertura local, regional o nacional. Se consideran proyectos en las vertientes económica, social y de fortalecimiento institucional. Adicionalmente, en las delegaciones estatales de la Sedesol se incluye la vertiente de capacitación. El monto máximo de aportación gubernamental por proyecto es de 175,000 pesos; si se realizan en municipios localizados en las microrregiones, el monto de aportación gubernamental puede ser de hasta 250,000 pesos.

Promoción específica: Proyectos de alto impacto social que ofrezcan alternativas eficaces de solución a las demandas de los grupos sociales. Asimismo deben ser integrales y considerar la participación de diversos actores sociales. Los proyectos deben ser aplicables en varios municipios y, preferentemente, en dos o más estados. Se incluyen proyectos en las vertientes económica y social. El monto máximo de aportación federal por proyecto es de 500,000 pesos.

Promoción focalizada: Proyectos que impacten de manera efectiva y coordinada en municipios localizados dentro de las microrregiones, mediante modelos de participación de diversos actores sociales. Se dirige también a proyectos en que las OSC o instituciones coordinan esfuerzos con algunos de los programas de superación de la pobreza de la Sedesol, en las zonas donde éstos operan. Los proyectos deben ser aplicables en municipios de las microrregiones. Pueden considerarse proyectos localizados en zonas urbanas de pobreza extrema determinadas por la Sedesol e incluyen proyectos en las vertientes económica y social. El monto máximo de aportación federal por proyecto es de 1'000,000 de pesos.

Ámbito

territorial: Definido según la modalidad de apoyo.

Observaciones: Los montos de los apoyos federales son variables pero no superiores a un millón de pesos y el porcentaje de participación de las instancias corresponsables no podrá ser inferior al 10%.

INICIATIVA CIUDADANA 3X1

Objetivo: Apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados radicados principalmente en el extranjero.

Beneficiarios: Personas que habitan en localidades en pobreza

Elegibilidad: Proyectos de infraestructura básica, servicios, de generación de fuentes de ocupación e ingreso para la población.

Apoyos: El monto máximo será de hasta 500,000 pesos.

Ámbito territorial: Urbano y rural. Opera en los 31 estados siempre y cuando existan aportaciones de los migrantes o ciudadanos organizados.

Observaciones: Del costo del proyecto el 25% lo aporta la federación, 25% las organizaciones de migrantes o ciudadanos y el 50% los gobiernos estatales y municipales.

JÓVENES POR MÉXICO (antes Servicio Social)

Objetivo: Canalizar y capitalizar el esfuerzo y conocimiento de los jóvenes prestadores de servicio social en beneficio de la población en pobreza que habite en localidades y colonias en marginación, grupos vulnerables y población damnificada ante desastres.

Beneficiarios: Jóvenes estudiantes que participen en programas de la Sedesol.

Elegibilidad: Proyectos de desarrollo social y humano en los que participen jóvenes estudiantes que presenten las instituciones de educación media superior y superior, dependencias de los tres órdenes de gobierno y las OSC.

Apoyos: Apoyo económico a los estudiantes.

Ámbito territorial: No restringido.
Observaciones: No especifica si requiere de participación de los gobiernos locales

EXPERTOS EN ACCIÓN (antes jubilados)

Objetivo: Apoyar y promover la participación de los jubilados o pensionados en proyectos de beneficio social y productivo que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de grupos vulnerables, población damnificada y comunidades en pobreza extrema, que habiten en localidades y colonias marginadas.
Beneficiarios: Jubilados o pensionados que participen en programas de la Sedesol.
Elegibilidad: Ser jubilado o pensionado.
Apoyos: 1,000 pesos mensuales por un apoyo mínimo en servicios de 15 horas semanales.
Ámbito territorial: No restringido.
Observaciones: Programa diseñado para apoyar a otros programas como el de Identidad Jurídica. No se especifica si opera sólo con recursos federales o requiere la participación de los gobiernos locales.

CAPACITACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (consta de dos subprogramas)

Objetivo: Elevar la calidad e impacto de las acciones de desarrollo dirigidas a la población en condiciones de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social, mediante las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con lo cual se promueve la articulación de los ciudadanos con las políticas públicas y otros actores del desarrollo.
Beneficiarios: Organizaciones de la sociedad civil y autoridades y servidores públicos
Ámbito territorial: No restringido.
Observaciones: Son apoyos federales para hacer eficiente la gestión pública de las OSC y de instancias gubernamentales en materia de desarrollo social.

Capacitación para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Participación Social: Se orienta a fortalecer las iniciativas ciudadanas y comunitarias otorgando apoyo, información y capacitación para elevar la calidad profesional de las OSC e instituciones públicas y privadas en relación con el desarrollo social. El apoyo a cada propuesta aprobada es de hasta 200,000 pesos. Los sujetos de atención deben aportar 10% del monto total de la propuesta, cuando los beneficios repercuten en alguna de las microrregiones, y 25% para los demás casos.

Fortalecimiento Institucional para la Gestión Social Municipal: Contribuir al fortalecimiento institucional municipal para incrementar y consolidar las capacidades administrativas y de gestión en materia de desarrollo social de los gobiernos municipales. Beneficia a autoridades locales y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que requieran una profesionalización y fortalecimiento para la gestión social municipal (no se especifica el monto de los apoyos).

INCENTIVOS ESTATALES

Objetivo: Incentivar el buen desempeño y la innovación para el desarrollo social mediante proyectos estatales que hayan demostrado su viabilidad técnica y social, en congruencia con la estrategia de la Federación y con las prioridades establecidas en los Planes Estatales de Desarrollo, coadyuvando a fortalecer el desarrollo social y local.
Beneficiarios: Gobiernos estatales
Elegibilidad: Proyectos estatales de superación de la pobreza congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo, que tengan como población objetivo a personas en condiciones de pobreza.
Apoyos: Recursos monetarios para los gobiernos estatales
Ámbito territorial: 31 estados del país.
Observaciones: El programa consta de dos modalidades: 1) apoyos por corresponsabilidad y rendición de cuentas, y 2) apoyos para la innovación a través de concurso abierto.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información contenida en el portal electrónico de la SEDESOL (www.sedesol.gob.mx) y en las reglas de operación de los programas incluidos en Contigo para el ejercicio fiscal 2003 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (disponibles también en el portal de la SEDESOL).

Bibliografía

- CONAPO (2001) *Índices de marginación*, 2000. México.
- CORTÉS, Fernando (2003) "¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2002". Ponencia presentada en el VI Seminario de Política Social. Tijuana: COLEF/ITESO/UdeG.
- FOX, Vicente (2003) *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno*. México: Presidencia de la República.
- INEGI (2000) *XII Censo general de población y vivienda*. México.
- (2003) *Niveles de bienestar*. En: www.inegi.gob.mx
- LERNER, Bertha (1996) *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México.
- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo (2002) *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM/Secretaría de Desarrollo Social.
- ORDÓÑEZ, Gerardo y Marcos REYES (coordinadores) (2006) *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México: COLEF/Plaza y Valdés.
- ROMÁN M., Luis Ignacio y Rodolfo AGUIRRE (1998) "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coordinadores) *Los rostros de la pobreza. El debate* (Tomo 1). México: ITESO-Universidad Iberoamericana.
- SEDESOL (2003) "Contigo". En: www.sedesol.gob.mx/contigo.htm
- (2003) *Medición del Desarrollo. México 2000-2002*. México.
- SOBRINO, Jaime y Carlos GARROCHO (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana*. Toluca: El Colegio Mexiquense-Secretaría de Desarrollo Social.
- SPALDING, Rose (1985) "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia". *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm 8, mayo-agosto. El Colegio de México.
- VALENCIA, Enrique y Rodolfo AGUIRRE (1998) "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coordinadores) *Los rostros de la pobreza. El debate* (Tomo 1). México: ITESO-Universidad Iberoamericana.

7. ¿DISMINUYÓ LA POBREZA?
MÉXICO 2000-2002

■
FERNANDO CORTÉS*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone analizar si, con base en la evidencia disponible, se puede concluir que la inesperada caída en los niveles de la pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial) corresponde con los hechos o bien sólo es el resultado de un "artefacto estadístico". En este escrito se exponen los resultados a los que se llegó después del análisis detallado de las Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 2000 y 2002.

A raíz de la publicación de la ENIGH 2002 se desató una disputa en que una de las partes critica la medición, basándose en los cambios que experimentaron entre ambos años el cuestionario y la estrategia de muestreo, mientras que la otra defiende la medición apoyándose, principalmente, en la coherencia con la información externa a las ENIGH.

Por primera vez, durante el último cuarto de siglo, surgió un debate en torno a las mediciones de pobreza que se circunscribe a la legitimidad de comparar los

* El Colegio de México. El autor agradece los comentarios, críticas y sugerencias que formularon Minor Mora y Miguel Székely a una versión anterior de este trabajo. Especial mención merece Rosa María Rubalcava, quien siguió paciente y diligentemente la elaboración de la pesquisa que dio origen a este texto, en todas las etapas su implacable crítica llevó a perfilar y depurar los argumentos. Tal vez no está de más declarar que ninguno de ellos es responsable del desarrollo y contenido de este trabajo.

resultados que proporcionan las ENIGH a lo largo del tiempo. Tal vez la discusión respecto a la disminución de la pobreza entre 1989 y 1992 podría ser considerada una excepción, pero en aquella oportunidad el argumento central se limitó al cambio en la definición de una variable (Boltvinik y Hernández Laos, 1999: 115-118).

En esta ocasión la crítica va más allá de la situación local, sus consecuencias no se limitan a poner en duda sólo la comparación de las cifras que proporcionan las ENIGH de 2000 y 2002, sino que se ramifican a todas las encuestas. Si cada vez que se hacen modificaciones al cuestionario y a las diferentes etapas de la realización de la encuesta se pierde la posibilidad de realizar comparaciones legítimas, entonces los resultados quedarían invalidados y, por lo tanto, los productos de las investigaciones que han trazado la evolución de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso (por ejemplo, Damián y Boltvinik, 2003: 519-531; Cortés, 2003: 137-152; Hernández Laos, 2003: 97-127; E., Behrman, Birdsall y Székely, 2001: 121-142; Székely, 2003: 47-55).

Debe entenderse que las modificaciones a las encuestas no se realizan con el ánimo de obstaculizar la investigación, sino que son el producto de la constante búsqueda por mejorar la calidad de la información. Si bien a partir de 1984 los cuestionarios han mantenido una matriz básica, que aboga en favor de la posibilidad de hacer comparaciones válidas, han experimentado modificaciones que obedecen a los intentos por corregir deficiencias, captar los conceptos con mayor confiabilidad y validez, y subsanar huecos en la cobertura de los ingresos y los gastos. Lo mismo acontece con los procedimientos de muestreo que no se limitan a actualizar y perfeccionar los marcos, sino que es práctica común no sólo en México, además de introducir modificaciones en las distintas etapas de la selección y del trabajo de campo aprovechando las experiencias de levantamientos pasados con el objeto de minimizar errores.

Examinemos ahora someramente el origen de la controversia y se explicará la organización del texto.

En el año 2000 el Producto Interno Bruto (PIB) ascendió a 1'602,251 millones de pesos de 1993 y en el año 2002 fue de 1'611,667 medido en las mismas unidades (INEGI, BIE, 2003), es decir, entre 2000 y 2002 el PIB creció apenas 0.58% en términos reales. Por otra parte, las proyecciones de población indican que en 2000 México contó con 100'569,263 habitantes y en el 2002: 103'039,564

(CONAPO, 2003), entonces, en el bienio la población creció 2.46%. Como consecuencia, el PIB per cápita pasó de 15,931.8 pesos anuales en el 2000 a 15,641.2 en 2002, es decir, el tamaño de la rebanada del pastel por persona decreció en 1.8%.

Por otra parte, el análisis de los cambios en la incidencia de la pobreza en México entre 1992 y 1996, y, 1996 y 2000 (Cortés *et al* 2002: 18 y 19) estableció el predominio del "efecto crecimiento" sobre el "efecto distribución".

Con estos antecedentes pocos dudaban que la pobreza aumentara en tal periodo; la pregunta que flotaba en el ambiente era en cuánto. Esta cuestión se dilucidaría al darse a conocer la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2002. Mayúscula fue la sorpresa cuando la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) comunicó, poco antes de la elección de julio del 2003, que la pobreza alimentaria, de capacidades y la patrimonial había disminuido (ver cuadro 8). Los cálculos fueron realizados empleando el método elaborado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (SEDESOL, 2002).

La polémica surgió: apenas se dieron a conocer los datos, se plantearon una serie de argumentos que ponían y aún ponen, en octubre de 2003, en tela de juicio que la pobreza hubiese disminuido.

Dejando a un lado críticas erróneas o triviales destacan las que han sostenido que:

- I El cuestionario de la ENIGH 2002 incluye más preguntas de ingresos que la ENIGH 2000, lo que aumentaría la captación y por esta vía, necesariamente, el ingreso registrado en la última encuesta sería mayor y, así, el porcentaje de pobres se habría reducido en la estadística, pero no en la sociedad.
- II Hubo modificaciones en el diseño de muestreo, de modo que ambas encuestas no serían comparables. Esta crítica habría que complementarla arguyendo que la encuesta del 2002 sesgó los resultados a favor de contabilizar un menor número de pobres.
- III Que el abatimiento en la incidencia de la pobreza no es coherente con la evolución de la macroeconomía, tal como ya se señaló.

En el otro extremo, la posición oficial sostuvo que el resultado era perfectamente razonable, que reflejaba una tendencia real y que se debía a una fuerte

caída en la desigualdad en la distribución del ingreso: el índice de Gini del ingreso corriente total pasó de 0.4811 a 0.4541 (INEGI, ENIGH, 2000 y 2002); la menor concentración se habría originado en un aumento en los ingresos de los deciles inferiores y una reducción en los superiores, especialmente el décimo. Por primera vez, desde la década de 1990, el efecto "crecimiento" fue superado por mucho por el efecto "distribución". Las razones que esgrimió la posición oficial para tal cambio de tendencia apelan a:

- I Alza en los sueldos y salarios por encima de la tasa de inflación.
- II Aumento en las remesas del exterior.
- III Incrementos en los ingresos debido a los programas sociales, especialmente PROGRESA u Oportunidades.

Sin embargo, como se puede apreciar, los argumentos que defienden la medición oficial se basan en evidencia externa a las ENIGH. En efecto, entre agosto del 2000 y el mismo mes, pero del 2002, el crecimiento de las remuneraciones medias reales en la industria manufacturera no maquiladora fue de 5%, y el de las remuneraciones medias reales en el comercio de 4.2%; por otra parte, los salarios mínimos aumentaron en 2.5% (Banco de México, 2003).

Los envíos de dinero desde el extranjero alcanzaron los 6,572.8 millones de dólares en el 2000 y ascendieron a 9,814.5 millones en el 2002 (Banco de México, 2003).

La cobertura del Programa PROGRESA u Oportunidades, fue de 2'492,397 hogares en el año 2000 y de 4'240,689 en el 2002 (Oportunidades, 2003).

También hay algunos análisis realizados en la SEDESOL, aún no publicados pero sí presentados en reuniones, congresos y seminarios, que miden los efectos que han tenido las remuneraciones al trabajo, las remesas y los programas sociales sobre el abatimiento de la pobreza; sin embargo, estos cálculos suelen no distinguir entre pobreza rural y urbana, de modo que quedan algunos temas sin aclarar que entorpecen la explicación que ofrecen: por ejemplo, es dudoso que el aumento en los sueldos y salarios en las zonas rurales tenga efectos de importancia sobre el ingreso de los hogares y, por esta vía, sobre la reducción de la pobreza en esos contextos; del mismo modo que no es muy claro cómo las remesas del exterior pueden impactar los recursos de las familias urbanas a un punto tal que se traduzcan en medios de escape a la pobreza.

Por otra parte, todo parece indicar que la posición del organismo oficial suele no tomar en cuenta las críticas que apuntan hacia el "efecto cuestionario" o un "efecto diseño de muestreo".

El análisis del efecto cuestionario sobre la medición de la pobreza se trata en la segunda sección de este trabajo. En ella se presenta un estudio comparativo de los cuestionarios de las encuestas del 2000 y 2002.

En el tercer apartado se incluye un análisis del posible efecto "diseño de muestreo". Sería un despropósito tratar de analizar en este trabajo los cambios en la muestra de 2002 en comparación con 2000 y derivar sus posibles consecuencias sobre la medición de la pobreza. El tema es esencialmente técnico y requirió de un trabajo especialmente dedicado a él (Aparicio y Cortés, 2004) que concluyó que no hay suficiente evidencia para rechazar la idea de que las modificaciones fueron inocuas; como contraparte, en este escrito se señalan los principales cambios que se hicieron al diseño y procedimientos de muestreo, y se presenta una prueba indirecta de si ha generado o no sesgos que puedan afectar la medición de la pobreza.

Para responder la pregunta central que orienta este trabajo, se realiza un análisis estadístico que tiene por propósito saber si las incidencias de la pobreza en el 2000 y en el 2002 son estadísticamente significativas, es decir, si las diferencias entre las proporciones calculadas se pueden o no explicar por el azar. Llama la atención que este tema, elemental en inferencia estadística, no haya aparecido en la disputa. Dilucidar este punto es particularmente relevante para delimitar el campo de discusión, pues en caso de que la diferencia no sea estadísticamente significativa no hay cuestión que alimente la controversia.

Otra parte de la disputa se refiere a las fuentes de ingreso presuntamente responsables del aumento que se tradujo en disminución de la pobreza. Esta es la materia que compone la quinta y sexta secciones. Sin embargo, aclaramos que en esta parte del trabajo se presenta una aproximación al tema y que no tiene ninguna pretensión de llegar a una conclusión apoyada en la información estadística. La identificación de las fuentes responsables de la caída en la pobreza, en los casos en que la hubiese habido, demanda una investigación dedicada al tema que debería seguir los siguientes pasos: (1) una vez que las pruebas de hipótesis permiten concluir que la disminución de la pobreza es estadísticamente significativa, habría que probar cuáles fueron las fuentes de ingreso de los secto-

res pobres que experimentaron un alza estadísticamente significativa en sus ingresos, y a continuación (II) estimar cuál sería la contribución a la caída de la pobreza de cada una de ellas.

Si se toma en cuenta que la representatividad de la ENIGH 2000 se da a nivel rural-urbano y de la ENIGH 2002 lo es para las cinco zonas de marginación de CONAPO, es muy probable que un análisis de este tipo, dadas las restricciones en el tamaño de la muestra, no permita identificar las fuentes que originaron la caída de la pobreza. Debido a ello, los contenidos del quinto y sexto apartados son exploratorios; el propósito es formarse una idea de los principales cambios en las fuentes de ingreso; no se llevan a cabo las pruebas de hipótesis pertinentes ni se hace un análisis de la sensibilidad de la pobreza a las diversas fuentes que conforman el ingreso total.

En la última sección se sistematizan las principales conclusiones del análisis realizado y se ponen en el contexto de la crítica, que sostiene que hay inconsistencias entre las tendencias macroeconómicas y la disminución registrada en los niveles de pobreza.

ACERCA DEL NÚMERO DE PREGUNTAS EN LAS ENIGH DEL 2000 Y 2002

Una de las razones que se han esgrimido para sostener que la disminución registrada por la medición oficial de la pobreza entre los años 2000 y 2002, no corresponde con la "realidad", es que el cuestionario de la ENIGH 2002 incluyó un mayor número de preguntas de ingreso monetario que la del 2000 y que por esta razón captaría más ingresos, lo que tendría incidencia en disminuir la cuantificación del número de pobres en relación con el total de la población.

En el cuadro 1, que presenta la distribución del número de preguntas clasificadas por rubros del ingreso monetario, se observa que efectivamente éste aumentó entre el 2000 y el 2002: el cuestionario de la ENIGH 2000 incluye 36 mientras que la del 2002 consideró 48.¹

El número de preguntas referidas a las fuentes más importantes del ingreso monetario de los hogares, las remuneraciones al trabajo y los ingresos netos ob-

¹ El detalle se puede consultar en el anexo A1.

CUADRO 1

Número de preguntas de ingreso monetario corriente de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, según grandes rubros, en los años 2000 y 2002

Rubros	Año 2000	Año 2002
Remuneraciones al trabajo asalariado	9	9
Ingresos netos de negocios propios	8	8
Ingresos netos por cooperativas	2	2
Ingresos netos de sociedades		2
Ingresos netos de empresas que funcionan como sociedades		2
Ingresos netos por renta de la propiedad	8	13
Transferencias	7	11
Otros ingresos corrientes	2	1
Total	36	48

FUENTE: Construido con base en los cuestionarios de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

tenidos por la explotación de negocios propios (que representan alrededor de 60% y 20% del ingreso monetario total, según el año de levantamiento de la ENIGH) no se modificaron. Por otra parte, el de las que registran los ingresos netos por renta de la propiedad experimentó el alza más importante con 5 nuevas preguntas de modo que pasó de 8 a 13; seguida por las transferencias, que incluyeron 4 ascendiendo a 11 el 2002; además, aparecieron por primera vez en los cuestionarios de las ENIGH preguntas relativas a los salarios y las utilidades netas de las empresas que funcionan como sociedades y de las que son sociedades; dos en cada caso.

Ahora bien, hay que distinguir entre las preguntas de los cuestionarios y la forma como las agrupan las publicaciones oficiales de las ENIGH: remuneraciones al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad, transferencias y otros ingresos; éstas son las cinco fuentes principales del ingreso monetario.

El cuadro 2 muestra la distribución de las preguntas en las encuestas de 2000 y 2002 según las 5 fuentes de ingreso ya señaladas.

En el año 2002 el número de preguntas bajo el concepto remuneraciones al trabajo aumentó en uno debido a que se suman a ellas las remuneraciones de la partida "ingresos netos de sociedades". La renta empresarial del cuadro 2 incluye los rubros "Ingresos netos de negocios propios", "Ingresos netos por cooperativas" e "Ingresos netos de empresas que funcionan como sociedades" totalizando

así 12 preguntas. La renta de la propiedad incluyó cinco nuevas preguntas a las cuales se agregan las utilidades de los "ingresos netos de sociedades"; de este el número de preguntas sobre la renta de la propiedad aumenta también en seis en el cuadro 2. El número de preguntas que registran las transferencias aumentó en cuatro y los otros ingresos disminuyen en uno.

Cuadro 2
Distribución del número de preguntas según fuentes principales
del ingreso corriente monetario

	Año 2000	Año 2002
Remuneraciones al trabajo asalariado	9	10
Renta empresarial	10	12
Renta de la propiedad	8	14
Transferencias	7	11
Otros ingresos corrientes	2	1
Total	36	48

FUENTE: Construido con base en los cuestionarios de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

A continuación estudiaremos el cambio en el número de preguntas en los cuestionarios de los años 2000 y 2002, para enseguida evaluar los posibles efectos del aumento del tamaño del cuestionario sobre el ingreso de cada una de las fuentes. La exposición seguirá el orden del cuadro 2.

El cuadro 3 incluye la información relativa a las remuneraciones al trabajo asalariado. El único concepto nuevo que se agregó a las remuneraciones al trabajo son los ingresos del rubro sueldos y salarios de sociedades. Sin perjuicio de que al tratar la renta empresarial se profundice en este concepto hay que notar que 81,336 hogares tuvieron este tipo de entradas monetarias que totalizaron 1,419,617 miles de pesos corrientes cuya cuantía significó apenas 0.4% del total de las remuneraciones al trabajo y 0.3% del total del ingreso monetario. La magnitud de estas cifras hace difícil pensar que la inclusión de esta nueva pregunta pueda tener un efecto significativo sobre la medición de la incidencia de la pobreza.²

² En lo sucesivo se adoptará el supuesto de considerar como rubro nuevo a los sueldos y salarios de las sociedades por no disponer de información suficiente para saber si se trata de un concepto ya captado en el 2000, pero bajo el rubro de sueldos, salarios o jornal. Lo

CUADRO 3
Distribución del número de hogares y de las remuneraciones al trabajo asalariado,
según sus rubros, ENIGH 2002

Rubros	Número de hogares	Ingresos por remuneraciones, trimestrales, en miles de pesos corrientes	Importancia del rubro en el ingreso de la fuente	Importancia del rubro en el ingreso monetario total
Sueldos, salarios o jornal	17,411,789	289,710,666	91.0	58.6
Pago por trabajo a destajo	624,607	4,532,028	1.4	0.9
Comisiones y propinas	1,404,487	8,992,845	2.8	1.8
Pago por horas extras	1,138,107	1,901,090	0.6	0.4
Quinaldos	66,737	316,022	0.1	0.1
Incentivos, gratificaciones o premios	819,789	1,347,869	0.4	0.3
Bono, percepción adicional o sobresueldo	1,058,471	3,069,050	1.0	0.6
Primas vacacionales y otras prestaciones	2,295,318	2,950,273	0.9	0.6
Reparto de utilidades	1,876,240	4,255,443	1.3	0.9
Sueldos y salarios de sociedades	81,336	1,419,617	0.4	0.3
Total remuneraciones a asalariados		318,494,903	100.0	64.5

FUENTE: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

Los detalles de la renta empresarial se incluyen en el cuadro 4. Al comparar las partidas que la componen en ambas ENIGH salta a la vista que en 2002 se agregó la partida "Negocios que funcionan como sociedades" que tiene una importancia relativa de 52.2% en el total de la renta empresarial y de 11.6% en el ingreso monetario total. Considerando el monto de los ingresos reportados por este concepto, aunado al hecho de que la renta empresarial tiene un peso significativo en los deciles (de ingreso per cápita) inferiores de la distribución del ingreso monetario, se podría concluir, a primera vista, que las nuevas preguntas deberían tener una incidencia significativa en la disminución de la pobreza entre los años 2000 y 2002, pues estarían captando en este último año cantidades de recursos monetarios correspondientes a un concepto no registrado en el año 2000. Sin embargo, el análisis del Manual del Entrevistador de la ENIGH 2002

mismo acontece con las utilidades de las sociedades que se asignan a la renta de la propiedad.

(INEGI, 2003: 399-403) lleva a concluir que las dos nuevas partidas corresponden únicamente a una clasificación distinta de conceptos ya considerados en la ENIGH 2000.

En efecto, en la entrevista se indagó si el negocio o empresa es propiedad colectiva de varias personas que aportaron capital (dinero, bienes, maquinaria, equipo, tierras, etcétera) o trabajo; si éste es el caso, los negocios se clasifican como sociedades, y si no lo es como “negocios no constituidos en sociedad”. A su vez las sociedades se bifurcan de acuerdo a si la respuesta a la pregunta ¿Este negocio tiene un documento...?, es afirmativa o negativa. En el primer caso el ingreso se incluye bajo el rubro “negocios constituidos en sociedades” y si es negativa en “negocios que funcionan como sociedades”. En síntesis, de las respuestas a estas preguntas se deriva la clasificación: “negocios no constituidos en sociedad”, “negocios que funcionan como sociedades” y “negocios que son sociedades”. Se dejan a un lado estos últimos, pues sus pagos al trabajo se clasifican en remuneraciones al trabajo y sus utilidades en renta de la propiedad, se concluye que los ingresos captados por la operación de estos negocios sólo son una nueva clasificación de información que ya captaba la ENIGH 2000.³

Además, si los ingresos de las empresas que funcionan como sociedades fuesen un nuevo concepto respecto al 2000, y no sólo una reordenación, al restarlo de los ingresos del 2002 se llegaría a una conclusión poco verosímil: la renta empresarial trimestral en pesos del 2002 no es muy diferente a la del 2000, que en este último año alcanzó la cifra de 101,813,468 miles de pesos corrientes (ENIGH 2000, 2001: 74), los que ajustados por inflación ascienden a 113,556,964 en miles de pesos de 2002. Otra manera sería restar a los 109.7 millones de pesos los 57.2 de las empresas que funcionan como sociedades, quedando entonces 52.5 millones de pesos que, comparados con los 113.5 del 2000, habrían significado una disminución en el total de ingresos por renta empresarial del orden de 55%, esta reducción sería aún mayor si se controlara por el aumento en el número de hogares que recibieron ingresos por este concepto.

El análisis comparativo de las preguntas y los resultados llevan a concluir que las 4 preguntas que se agregaron en la ENIGH 2002, son otra manera de

³ La nueva clasificación de la renta empresarial responde a un esfuerzo por compatibilizar los conceptos de las ENIGH con los de Cuentas Nacionales.

recabar la información correspondiente a los mismos conceptos de la ENIGH 2000 y que de hecho la renta empresarial en 2002 tiene el mismo orden de magnitud que en 2000. De todas maneras, como se verá más adelante, usando información más refinada, la renta empresarial disminuyó entre 2000 y 2002.

CUADRO 4
Distribución del número de hogares y de los ingresos por renta empresarial, según sus rubros, ENIGH 2002

Rubros	Número de hogares	Ingresos por renta empresarial, trimestrales, en miles de pesos corrientes	Importancia del rubro en el ingreso de la fuente	Importancia del rubro en el ingreso monetario total
Negocios no constituidos en sociedad		51,934,623.6	47.4	10.5
Negocios industriales	1,587,416	8,390,170.8	7.7	1.7
Negocios comerciales	2,833,493	17,753,187.2	16.2	3.6
Prestación de servicios	2,293,864	17,369,010.8	15.8	3.5
Producción agrícola	2,485,771	4,576,319.9	4.2	0.9
Cría explotación y productos derivados de animales	1,369,538	3,334,994.9	3.0	0.7
Reproducción, corte y tala de árboles, recolección de flora, productos forestales, caza y captura de animales	26,456	44,836.6	0.0	0.0
Cría y explotación de plantas y animales acuáticos y pesca	108,856	140,912.2	0.1	0.0
	80,411	325,191.3	0.3	0.1
Negocios que funcionan como sociedades		57,243,941.3	52.2	11.6
Sueldos y salarios de empresas que funcionan como sociedades	2,737,271	1,834,281.2	1.7	0.4
Utilidades de empresas que funcionan como sociedades	2,641,001	55,409,660.1	50.5	11.2
Cooperativas		492,627.5	0.4	0.1
Sueldos y salarios por cooperativas	24,655	353,824.3	0.3	0.1
Utilidades por cooperativas	25,495	138,803.3	0.1	0.0
Total renta empresarial		109,671,192.5	100.0	22.2

Fuente: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

Como se ha visto, la renta de la propiedad presenta el mayor aumento en el número de preguntas (pasó de 8 a 14); el cuadro 5 muestra el detalle.

CUADRO 5

Distribución del número de hogares y de los ingresos por renta de la propiedad, según sus rubros, ENIGH 2002

Rubros	Número de hogares	Ingresos por renta de la propiedad trimestrales, en miles de pesos corrientes	Importancia del rubro en el ingreso de la fuente	Importancia del rubro en el ingreso monetario total
Alquileres de tierras y terrenos dentro del país	108,684	391,649.7	3.1	0.1
Alquileres de tierras y terrenos fuera del país	0	0	0.0	0.0
Alquiler de tierras con explotaciones mineras	0	0	0.0	0.0
Alquileres de casas, edificios, locales, etc.	675,614	7,552,735.9	59.5	1.5
Alquileres de casas, edificios, locales, etc., fuera del país	10,584	177,366.0	1.4	0.0
Intereses de inversiones de plazo fijo	46,089	262,680.4	2.1	0.1
Intereses de cuentas de ahorro	73,957	147,957.8	1.2	0.0
Intereses de préstamos a terceros	12,298	52,023.7	0.4	0.0
Intereses de acciones o dividendos	7,103	211,588.7	1.7	0.0
Rendimientos de bonos	437	1,048.8	0.0	0.0
Rendimientos provenientes de cédulas	0	0	0.0	0.0
Alquiler de marcas, patentes y derechos de autor	0	0	0.0	0.0
Otros ingresos provenientes de la propiedad	36,787	272,323.8	2.1	0.1
Utilidades de sociedades	73,065	3,624,392.4	28.6	0.7
Total renta de la propiedad		12,693,767.2	100.0	2.6

FUENTE: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

El mayor en el número de preguntas (6) en la renta de la propiedad entre 2000 y 2002 se desglosa de la manera siguiente: a) dos de ellas (alquileres de tierras y terrenos y alquileres de casas, edificios, locales, etcétera) abren el rubro en “dentro” y “fuera” del país; b) la pregunta sobre intereses provenientes de acciones o dividendos, bonos y cédulas que en el 2000 era una sola en el 2002 se divide en tres: una para acciones o dividendos, otra que indaga sobre los bonos, y una tercera que cuestiona acerca de los ingresos obtenidos por cédulas, y c) se agregan dos preguntas nuevas: “alquiler de tierras de donde se extraen minerales, agua, arena, piedra, etcétera” y las utilidades de sociedades, ya mencionadas.⁴

⁴ Recuérdese que no es claro que hayan sido captadas en el 2000 bajo otra modalidad.

Las preguntas que se abren en dos o en tres inquietan sobre los mismos conceptos, aunque con mayor desglose, de manera que en principio no deberían tender a mejorar la captación del concepto, pero, hay que considerar, como contrapartida, que podrían conducir a una mayor captación por demandar que el entrevistado recuerde los ingresos percibidos por cada uno de los conceptos. Este sería el caso, por ejemplo, de los alquileres de tierras y terrenos, alquileres de casas, edificios, locales, etcétera, y de los ingresos que provienen de las acciones o dividendos; de los bonos y de los rendimientos provenientes de cédulas; además hay que tomar en cuenta que la importancia de estos rubros, en los ingresos de la fuente y en el ingreso total, es mínima de modo que es muy difícil sostener, razonablemente, que la mayor cantidad de recursos provenientes de esta fuente tenga algún efecto significativo sobre la medición de la pobreza.

Los conceptos nuevos son alquiler de tierras con explotaciones mineras y las utilidades de las sociedades. El primero es irrelevante para el tema que preocupa ya que no se registraron ingresos por él, en cambio el segundo sí tiene un peso significativo en la fuente (28.6%), aunque pequeño en el ingreso monetario total (0.7%). Sin embargo, el aumento que experimentaron los ingresos que provienen de las utilidades de las sociedades en el bienio combinado, con el hecho de que se trata de una fuente en la cual no suelen abreviar los pobres, se puede inferir, sin temor a cometer errores de importancia, que esta nueva pregunta tendría escasa incidencia sobre la medición de la pobreza.

En las transferencias hay cuatro rubros adicionales en 2002 en relación con el 2000: a) las jubilaciones y pensiones se desdoblan en las recibidas en el país y en el extranjero; b) las indemnizaciones por despido y accidentes del trabajo se transforman en indemnizaciones por accidentes del trabajo e indemnizaciones por despido y retiro voluntario, es decir, la pregunta se transforma en dos aunque conceptualmente se agregan los ingresos obtenidos por retiro voluntario; c) las becas y donativos de instituciones del 2000 se abren en el 2002 en becas y donativos provenientes de organizaciones no gubernamentales, becas y donativos provenientes del gobierno y becas provenientes del PROGRESA u Oportunidades.

En general, las modificaciones al cuestionario no agregan nuevos conceptos, excepto en el caso de las indemnizaciones por retiro voluntario que se suman a las obtenidas por despido. En el caso hipotético de que este rubro sólo hubiese

registrado los pagos del retiro voluntario habría significado 2.1% del ingreso de la fuente y 0.2% del ingreso monetario total.

CUADRO 6
Distribución del número de hogares y de los ingresos por transferencia,
según sus rubros, ENIGH 2002

Rubros	Número de hogares	Ingresos por transferencias en miles de pesos corrientes	Importancia del rubro en el ingreso de la fuente	Importancia del rubro en el ingreso monetario total
Jubilaciones y/o pensiones originadas en el país	2,377,095	21,751,534.3	41.5	4.4
Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otros países	44,790	899,322.8	1.7	0.2
Indemnizaciones recibidas de seguro contra riesgos a terceros	4,316	52,248.3	0.1	0.0
Indemnizaciones recibidas por accidentes del trabajo	10,137	31,244.4	0.1	0.0
Indemnizaciones por despido o retiro voluntario	160,838	1,093,440.7	2.1	0.2
Becas y donativos provenientes de ONG	82,045	109,536.9	0.2	0.0
Becas y donativos provenientes del gobierno	1,049,386	2,411,303.7	4.6	0.5
Regalos o donativos provenientes de otros hogares	4,106,269	12,037,860.1	23.0	2.4
Ingresos provenientes de otros países	1,538,700	8,766,276.7	16.7	1.8
Beneficios del PROGRESA u Oportunidades	5,994,300	2,828,674.1	5.4	0.6
Beneficio del Procampo	1,417,724	2,410,128.2	4.6	0.5
Total transferencias		52,391,570.4	100.0	10.6

FUENTE: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

Los “Beneficios del PROGRESA u Oportunidades” que en el 2002 aparece como rubro aparte, realmente no es nuevo ya que en el 2000 estaban incluidos en “Becas y donativos provenientes de instituciones”, por lo tanto, los ingresos de esta fuente no podrían contabilizarse como parte del “efecto cuestionario”.

La disminución del número de preguntas en “Otros ingresos” no se toma en cuenta, pues esta fuente no se considera en el cálculo de la pobreza debido a que se trata de entradas monetarias que provienen de disminución de activos y no constituyen ingresos propiamente.

La revisión de los cambios introducidos al cuestionario de las últimas dos ENIGH permiten concluir que el número de preguntas aumentó principalmente porque las del cuestionario del 2000 se abrieron en dos o en tres, según sea el caso. Son pocos los nuevos conceptos que se incluyen: los sueldos y salarios, las utilidades de las sociedades y las indemnizaciones por despido voluntario. El análisis de los rubros de la renta empresarial permite afirmar que los nuevos conceptos que aparecen no son más que una reclasificación de información registrada en el 2000, lo que no altera esencialmente la captación de ingresos.

En conclusión, el aumento en el número de preguntas por desglose no debería modificar *esencialmente* la captación del ingreso, por el contrario, las nuevas preguntas, es decir, las que adicionan conceptos no incluidos previamente, tenderían a aumentar la cuantía de los ingresos. Sin embargo, si en estos casos la cantidad registrada es pequeña, la importancia relativa dentro del ingreso es mínimo, o bien se trata de un ingreso al que no tienen acceso los pobres (como se ha visto, ocurre con el cuestionario de la ENIGH 2002), entonces el aumento en el tamaño del cuestionario no conduciría a un sesgo positivo en la medición del ingreso y, por tanto, no influiría en el cálculo de la pobreza.

ACERCA DE LOS CAMBIOS EN EL DISEÑO MUESTRAL DE LA ENIGH 2002

Otra de las razones que ha dado pie a la crítica que pone en duda que la pobreza haya disminuido en el bienio, han sido las modificaciones introducidas en el diseño muestral de la ENIGH 2002 con respecto a la ENIGH 2000. Enseguida se presentará un brevísimo resumen de los principales cambios introducidos el 2002 y se juzgará, indirectamente, si las encuestas son o no comparables.

Un cambio significativo que se introdujo fue que la ENIGH 2000 levantó un poco más de 10,000 casos válidos, mientras que la ENIGH 2002 alcanzó un poco más de 17,000, es decir, la muestra aumentó en el período en un poco más de 7,000 casos. Esta modificación obedeció, fundamentalmente, a que se decidió aumentar la representatividad de la muestra. La más reciente permite inferencias válidas para los 5 estratos que surgen del índice de marginación por localidades de CONAPO, mientras que la del 2000 es representativa sólo para la división rural-urbana. Ahora bien, como consecuencia de esta innovación, las probabili-

dades de selección de las unidades últimas de muestreo variaron, sin embargo, esto no debería traer consecuencias mayores sobre las estimaciones puntuales de promedios, proporciones y totales, ya que la teoría del muestreo, como bien se sabe, establece que estas modificaciones se corrigen mediante los coeficientes de expansión (Aparicio y Cortés 2004: 1-12).

Para formarse una idea del posible "efecto diseño" se procedió a comparar las distribuciones de un conjunto seleccionado de variables presentes en ambas encuestas, algunas de ellas, especialmente las de carácter demográfico y las relacionadas con la vivienda, se caracterizan por su relativa estabilidad en lapsos cortos de tiempo, por lo que se esperaba que las diferencias observadas se deban a fluctuaciones aleatorias, no deberían ser estadísticamente significativas. Se incluyeron algunas variables de carácter económico, que deberían mostrar fluctuaciones más marcadas que las variables demográficas, habida cuenta del leve retroceso por el que atravesó la economía nacional entre 2000 y 2002 (El PIB per cápita disminuyó en 1.7% en el bienio). Así, tomando en cuenta el sistemático aumento en el número de perceptores por hogar, se espera que esta variable sí presente una diferencia significativa entre ambos años (Cortés, 2000: 103-150).

En el caso en que se encuentren variaciones importantes, entre 2000 y 2002 en las variables demográficas y económicas, se tendrían argumentos a favor de que los cambios introducidos en el procedimiento de muestreo efectivamente tuvo incidencia, y avalarían la hipótesis de que habría un efecto de tales modificaciones sobre los resultados. Por otra parte, se espera un aumento explicable por razones más allá del azar en el número de perceptores por hogar. Si las diferencias observadas fuesen pequeñas y atribuibles a la aleatoriedad, se podría sostener que hay elementos a favor de la idea de que los cambios no afectaron significativamente los resultados. Es decir, fluctuaciones más allá del azar darían pie a dudar de la disminución de la pobreza, mientras que diferencias pequeñas servirían para aumentar la credibilidad de tal resultado.

El análisis siguiente se basa en pruebas de hipótesis (estadísticas) con regiones críticas en las dos colas de la distribución normal, ya que basta con que haya una diferencia, tanto positiva como negativa, que no se deba al azar en las variables consideradas (excepto el número de perceptores por hogar), para rechazar la hipótesis de que los parámetros poblacionales en 2000 y 2002 son iguales. En el cuadro 7 se resumen los resultados relativos al conjunto de variables seleccionadas

y se puede observar que las variables referidas a los servicios de la vivienda prácticamente no se modificaron entre ambos años; lo mismo aconteció con el porcentaje de viviendas con piso de tierra, el tamaño medio del hogar y el número de residentes del hogar por cuarto.

CUADRO 7
Distribución de algunas variables seleccionadas de
la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, años 2000 y 2002

Variables	2000	D. E.	2002	D. E.	Z	Significación
Porcentaje de viviendas con:						
Luz	* 96.7	0.3355	96.5	0.4532	-0.4618	0.67789
Drenaje conectado a la calle	* 64.9	1.2718	67.1	1.3314	1.1647	0.12207
Baño	* 90.2	0.6981	90.4	0.6057	-0.2164	0.58566
Agua entubada	* 89.8	0.7678	88.6	1.0512	-0.9738	0.83492
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	* 9.7	0.6641	9.6	0.9070	-0.0455	0.51813
Tamaño medio del hogar	4.2	0.0319	4.1	0.0338	-0.8512	0.80267
Hacinamiento (residentes/número de cuartos para dormir)	2.2	0.0238	2.1	0.0241	-0.8228	0.79469
Miembros del hogar menores de 12 años.	1.1	0.0227	1.0	0.0197	-2.3288	0.99007
Miembros del hogar de 12 a 64 años	2.8	0.0255	2.8	0.0270	0.2992	0.38240
Miembros del hogar de 65 años y más	0.2	0.0083	0.2	0.0103	1.4713	0.07061
Miembros del hogar de 12 años y más económicamente activos	1.7	0.0184	1.8	0.0171	1.8699	0.03075
Miembros del hogar de 12 años y más económicamente inactivos	1.3	0.0178	1.3	0.0170	-0.6671	0.74764
Miembros ocupados por hogar	1.7	0.0187	1.7	0.0163	1.3590	0.08707
Perceptores por hogar	1.9	0.0175	2.0	0.0175	4.4787	0.00000
Tasa neta de participación de 12 años y más	* 55.9	0.4400	56.9	0.4261	1.5829	0.05672
Hogares nucleares	* 70.7	0.7112	70.2	0.6458	-0.4791	0.68408
Miembros del hogar sin instrucción	* 22.8	0.4575	21.3	0.3484	-2.7043	0.99658
Porcentaje de jefes						
Edad media del jefe	46.4	0.2958	47.2	0.2681	1.8435	0.03263
Hombres	* 81.3	0.6506	79.6	0.6248	-1.8601	0.96857
Analfabetas	* 11.5	0.5781	12.7	0.6216	1.3662	0.08593
Con primaria completa	* 20.9	0.6499	19.6	0.5310	-1.5284	0.93679
Obrero o empleado no agropecuario	* 47.5	0.9123	46.3	1.0126	-0.9069	0.81776
Jornalero rural o peón	* 6.9	0.4871	7.0	0.6516	0.1375	0.44530
Trabajador por cuenta propia	* 22.1	0.7056	24.1	0.8021	1.8433	0.03264

* La estimación y las desviaciones estándar se multiplicaron por 100.

Datos de los tabulados generados por INEGI. FUENTE. Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

Las características demográficas de los miembros de los hogares tampoco exhiben alteración significativa. Las cinco variables que caracterizan la participación laboral de los miembros de los hogares también permanecieron relativamente estables en el bienio; lo mismo puede decirse del porcentaje de hogares nucleares, así como del número relativo de miembros sin instrucción.

La única variable que sufrió un cambio significativo fue el número de perceptores por hogar, lo que corresponde con la expectativa.

En cuanto a la caracterización del jefe del hogar hay que señalar que tampoco se observan cambios de importancia, salvo, tal vez, en el analfabetismo, cuyo porcentaje aumentó en 1.2% cifra que, a primera vista, parece exagerada, sin embargo, la explicación más simple es que en el 2002 la ENIGH modificó las preguntas; en el 2000 cuestionó si el entrevistado sabía leer y escribir, mientras que en 2002 preguntó si se sabía leer y escribir en español y en otro idioma. La variable del cuadro corresponde a las respuestas a la primera de estas dos preguntas.

Si se cambia el nivel de significación de 5% a 10% resultan significativos el aumento, entre el 2000 y el 2002, del número de miembros del hogar mayores de 12 años que son económicamente activos, la edad media del jefe y el número de trabajadores por cuenta propia. La primera de estas variables puede estar reflejando la estrategia de intensificar el uso de la fuerza de trabajo secundaria largamente estudiada de los hogares mexicanos para encarar situaciones recesivas (González, 1988; De Oliveira, 1988; Selby, 1988; De Barbieri, 1989; Cortés y Rubalcava, 1991; Tuirán, 1993; González, 1994: 136-139; Escobar y González, 1995; Cortés, 1995a y 1995b; Christenson, García y De Oliveira, 1989: 258-274; García y De Oliveira, 1990: 362-365; García y De Oliveira, 1992: 371-378), y la segunda podría estar reflejando la desaceleración en la formación de nuevos hogares o de hogares independientes en condiciones económicas difíciles (Escobar y González, 1995: 69; De la Paz y Izáola 1995: 9-12). La tercera variable es un reflejo del crecimiento que ha experimentado el sector informal los últimos años (De Oliveira y Roberts 1993; Jusidman, 1993; Hernández Licona y Cruz, 2000; Samaniego, 2000).

Si se ampliara aún más el nivel de significación, se concluiría que habrían experimentado crecimientos estadísticamente significativos el número de miembros de los hogares mayores de 65 años; lo que puede entenderse como el reflejo del efecto conjunto del envejecimiento de la población mexicana y del número

de ocupados por hogar, lo que reforzaría la idea de la intensificación en la fuerza de trabajo.

Los datos de este cuadro permiten concluir que no hay evidencia que lleve a sostener enfáticamente que las modificaciones al diseño y a los procedimientos de muestreo hayan tenido incidencia en la caída de la pobreza medida con las ENIGH. Dicho en otros términos, no hay base para concluir que el resultado se debe al efecto de "cambio de diseño". Como ya se dijo, si las variables que experimentan cambios pequeños en tiempos cortos se hubiesen modificado sustantivamente, entonces la conclusión habría sido contundente a favor de la hipótesis de que la caída de la pobreza no reflejaría el cambio ocurrido en la sociedad, sino que habría sido resultado de las modificaciones introducidas en el diseño de la muestra del 2002 con respecto a la del 2000. Sin embargo, el que no se hayan observado quiebres inexplicables no avala la conclusión de que las mejoras técnicas introducidas en el muestreo de 2002 fueron neutrales en la cuantificación de la incidencia de la pobreza; únicamente dan pie para aumentar la verosimilitud de que el "efecto diseño" no introdujo sesgos en la medición y por lo tanto hace más probable que ésta refleje un hecho real.

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LOS HOGARES EN EL AÑO 2000 Y 2002, Y LA INFERENCIA ESTADÍSTICA

El debate acerca de si bajó, aumentó o se mantuvo la incidencia de la pobreza en el 2002 en comparación con el 2000, ha dejado de lado el hecho de que las mediciones están sujetas a fluctuaciones de muestreo, asociadas a la aleatoriedad, y que están sujetas a error estadístico.

Desde el punto de vista estadístico, el problema consiste en comparar dos muestras independientes, una levantada en el 2000 y otra en el 2002. A partir de la información recabada se calculó la incidencia de la pobreza alimentaria, la de capacidades y la pobreza patrimonial, tanto a nivel nacional como en las zonas rurales y urbanas, para todos los hogares del país; se tienen así nueve mediciones para cada año.⁵

⁵ Serían 18 si se agregan las nueve mediciones expresadas como proporción de personas pobres.

El problema consiste, entonces, en decidir estadísticamente si la diferencia observada en la proporción de pobres que arroja cada medición es o no estadísticamente significativa. En caso de que no difieran, a pesar de que la estimación del 2002 resulte inferior a la del 2000, la pobreza no habría declinado entre ambos años y la diferencia se debería únicamente al azar. Si fuese estadísticamente significativa, se concluiría que operaron otros factores, además del azar, que hicieron bajar la pobreza.

El cuadro 8 sistematiza algunos de los resultados a los que llegó José Vences (2003: 4) en el análisis del cambio de la incidencia de la pobreza en el 2000 y en el 2002.

CUADRO 8

Prueba de hipótesis de la diferencia en la proporción de hogares pobres en 2000 y 2002 según ámbito geográfico y niveles oficiales de pobreza en México

Pobreza	Proporción/ año		Variación 2000 2002	Número de hogares en pobreza		Error estándar 2000 2002		Valor Z	Nivel de Signi- ficación
Nacional									
Alimentaria	0.186	0.158	0.028	4,370,075	3,899,371	0.0072	0.0085	2.508	1.215
Capacidades	0.253	0.211	0.042	5,950,765	5,192,812	0.0081	0.0095	3.361	0.078
Patrimonio	0.459	0.441	0.018	10,769,504	10,876,387	0.0104	0.0120	1.138	25.521
Urbana									
Alimentaria	0.098	0.085	0.013	1,464,305	1,337,724	0.0074	0.0058	1.385	16.600
Capacidades	0.162	0.122	0.040	2,422,268	1,909,483	0.0095	0.0069	3.417	0.063
Patrimonio	0.374	0.354	0.020	5,589,169	5,538,924	0.0135	0.0102	1.182	23.702
Rural									
Alimentaria	0.341	0.285	0.056	2,905,770	2,561,647	0.0157	0.0211	2.131	3.308
Capacidades	0.414	0.365	0.049	3,528,497	3,283,329	0.0163	0.0234	1.722	8.514
Patrimonio	0.607	0.594	0.013	5,180,335	5,337,463	0.0165	0.0293	0.387	69.869

FUENTE: José Vences, "Estimaciones de pobreza, 2000-2002: pruebas de hipótesis", cuadro 7.

Los errores estándar fueron calculados por la Dirección de Corto Plazo del Instituto Nacional de Estadística (INEGI); se utilizó el método de Conglomerados Últimos en combinación con el de series de Taylor, ya que se trata de diseños complejos de muestreo.

Este cuadro muestra que la caída de 1.8 puntos porcentuales en la pobreza de patrimonio, a nivel nacional, no es estadísticamente significativa,⁶ es decir, que

⁶ En todos los casos se toma como criterio un tamaño de 5% para el error de tipo I.

la pobreza medida por este concepto se mantuvo igual en ambos años. Lo mismo acontece con este concepto de pobreza rural y urbano.

Ahora bien, la caída de 2.8 puntos porcentuales en la pobreza alimentaria es estadísticamente significativa a nivel nacional y en las zonas rurales, pero no en las urbanas. La disminución de la pobreza de capacidades de 4.2 puntos a nivel nacional es estadísticamente significativa, sin embargo, no lo es en las zonas rurales, pero sí en las urbanas.

En resumen, la incidencia de la pobreza alimentaria se redujo entre 2000 y 2002 únicamente en las zonas rurales y la pobreza de capacidades sólo en contextos urbanos. Son estas disminuciones las que hacen significativas las correspondientes cuantificaciones a nivel nacional. Las restantes arrojaron diferencias que no superan las fluctuaciones esperables por azar.

En consecuencia sólo la caída de 5.6 puntos porcentuales de la pobreza alimentaria en las zonas rurales y del 4.0 puntos de la pobreza de capacidades en los contextos urbanos merecen continuar la indagación para saber cuáles fueron las fuentes de ingreso que provocaron la disminución. Debe recordarse la nota de cautela que se desplegó en la sección introductoria respecto al carácter eminentemente exploratorio de las dos secciones que siguen.

La disminución de la pobreza alimentaria rural

Para identificar las fuentes responsables de la disminución de la pobreza alimentaria rural (localidades de menos de 15,000 habitantes) se generó la distribución del ingreso rural total (es decir, el ingreso monetario más el no monetario), según deciles de ingreso rural per cápita; los resultados se encuentran en el anexo A2. A partir de esa información se construyó un cuadro con las variaciones porcentuales en las fuentes de ingreso tomando los primeros tres deciles y el resto, ya que la pobreza alimentaria afecta alrededor de 30% de los hogares en las zonas rurales.

La información del cuadro 9 muestra, en las variaciones positivas, que la caída de la pobreza alimentaria rural se origina en el aumento de las transferencias, del autoconsumo, del pago en especie y del alquiler estimado por el uso de la vivienda propia; no se consideran los regalos en especie porque no se incluyen en el ingreso para el cálculo de la pobreza.

Hay que destacar que la remuneración a asalariados, si bien aumentó en 7.4% en las zonas rurales en el bienio, las percibidas por el 30% más pobre de los

hogares rurales disminuyó en 1.2%. En consecuencia, el argumento de que la caída de la pobreza alimentaria se explica por el aumento de los salarios reales (que es el resultado de un leve crecimiento de los salarios nominales combinado con una baja en los niveles de inflación), no es congruente con la información que proporcionan las encuestas.

Por otra parte, la renta empresarial percibida por los hogares localizados en las localidades de menos de 15,000 habitantes disminuyó en 29 puntos porcentuales aunque la caída fue más fuerte en los hogares del cuarto al décimo deciles (26 puntos) que del primero al tercero (casi 10). Estos resultados dan fuerza al argumento de que las preguntas relativas a la renta empresarial son más bien una reordenación que no tiene incidencia en la medición de la pobreza, pues si se le sumasen los ingresos y las utilidades de las sociedades no se observarían variaciones tan pronunciadas.

Para contextualizar el efecto de las variaciones experimentadas por las fuentes de ingreso entre 2000 y 2002 sobre la pobreza alimentaria, se presentan en el cuadro 9 dos columnas, una con el peso de la fuente en el ingreso rural total y en otra con la importancia en el ingreso total. Así, si se consideran las fuentes que tuvieron aumentos en los tres primeros deciles, se observa que las transferencias tienen un peso de más de 10% en el ingreso total rural, el autoconsumo un poco más de 2%, y el alquiler estimado más de 10%.

CUADRO 9
Variación porcentual entre los años 2000 y 2002 de los ingresos rurales por hogar según fuentes y deciles de ingreso per cápita rural

	Deciles de ingreso per cápita rural			Peso de la fuente en el ingreso total rural		Peso de la fuente en el ingreso total	
	deciles I a III	deciles IV a X	Total	2000	2002	2000	2002
Remuneración a asalariados	-1.23	9.55	7.35	37.92	43.57	8.26	9.49
Renta empresarial	-9.68	-26.18	-29.03	25.27	18.60	5.50	4.05
Renta de la propiedad	-11.19	-14.95	-8.34	0.70	1.05	0.15	0.23
Transferencias	5.93	-4.95	-2.46	11.54	14.03	2.51	3.05
Otros ingresos	-10.12	108.47	51.69	0.36	0.48	0.08	0.10
Autoconsumo	13.85	-3.24	-0.93	2.24	2.25	0.49	0.49
Pago en especies	6.28	12.42	11.53	1.33	1.36	0.29	0.30
Regalos en especies	15.66	-5.30	-3.10	6.59	7.88	1.44	1.72
Alquiler estimado	6.27	-26.66	-24.89	14.05	10.78	3.06	2.35

FUENTE: Cálculos propios basados en las ENIGH 2000 y 2002.

La caída en la pobreza alimentaria rural, por razones más allá del azar, se debe al mayor flujo de recursos en los hogares de los primeros tres deciles, pero las importancias diferenciales de estas fuentes enseñan que no todos tuvieron el mismo impacto sobre el ingreso total; si bien el autoconsumo creció 18.85%, el efecto sobre el crecimiento en el ingreso total de dichos hogares fue deleznable (0.1885 multiplicado 0.0225). Tomando en cuenta el tamaño del incremento que experimentaron los ingresos según fuentes, y las importancias relativas de las mismas en los tres primeros deciles, se concluye que la disminución en la pobreza alimentaria rural se origina fundamentalmente en las transferencias y en el alquiler estimado por el uso de la vivienda propia.⁷

La pregunta obligada a estas alturas del trabajo es ¿cuál o cuáles de los componentes de las transferencias explican su aumento? La respuesta requiere tomar algunas decisiones para que los rubros de ingreso por transferencias de las ENIGH 2000 y 2002 sean equivalentes; en la encuesta del 2002 hubo que: (I) agrupar en un solo rubro las jubilaciones y/o pensiones obtenidas dentro y fuera del país; (II) sumar el ingreso por retiro voluntario a las indemnizaciones por accidentes del trabajo y despidos y (III) construir la variable becas y donativos provenientes de instituciones sumando las becas y donativos provenientes de instituciones no gubernamentales, becas y donativos provenientes del Gobierno y los beneficios de PROGRESA u Oportunidades, y (IV) dejar intactos los demás componentes de las transferencias.

Una vez realizadas las operaciones señaladas se procedió a construir el cuadro 10. En él no aparece la partida “indemnizaciones recibidas de seguros contra riesgos a terceros” porque en las zonas rurales no hubo un solo hogar que recibiera dinero por ese concepto. Fueron los ingresos provenientes de las jubilaciones y pensiones, becas y donativos provenientes de instituciones y los envíos provenientes de otros países, también denominados “remesas”, los que aumentaron significativamente y jugaron un papel fundamental en la disminución de la pobreza alimentaria rural debido a que beneficiaron a los hogares de los tres deciles (de ingreso per cápita rural) más bajos.

En las últimas cuatro columnas del cuadro se incluye información para calibrar la importancia relativa de los rubros que componen las transferencias. El

⁷ Se excluyen el autoconsumo y los pagos en especie debido al exiguuo peso que presentan en el ingreso rural.

peso de cada rubro en las transferencias excluye regalos o donativos originados en el país, pues el procedimiento de cálculo de pobreza elaborado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza no los considera.

CUADRO 10
Variación porcentual entre los años 2000 y 2002 de los ingresos mensuales por hogar obtenidos de los rubros de las transferencias y deciles de ingreso per cápita rural

	Variación porcentual			Peso del rubro en transferencias (excluidos regalos)			
				Año 2000		Año 2002	
Rubros \ deciles de ingreso per cápita rural	I a III	IV a X	Total	I a III	IV a X	I a III	IV a X
Jubilaciones y/o pensiones	27.0	-13.0	-13.3	11.1	36.5	11.6	24.9
Indemnizaciones recibidas por despido o accidentes del trabajo	—	—	—	—	1.7	—	1.1
Becas y donativos provenientes de instituciones	11.4	76.2	53.9	52.7	10.2	46.1	23.0
Regalos o donativos originados dentro del país	-16.2	-15.1	-12.8	—	—	—	—
Ingresos provenientes de otros países	32.0	-5.9	-5.3	20.9	43.8	22.3	38.0
Beneficio del PROCAMPO	-81.2	-88.2	-85.8	15.3	7.8	20.0	13.0
Total				100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

Las jubilaciones y/o pensiones tuvieron el alza más importante (casi 30%) de todos los rubros, pero tienen un peso pequeño⁸ (poco más de 10%) en las transferencias netas, por lo que tuvieron un efecto muy reducido sobre la caída en la pobreza rural entre 2000 y 2002.

Por otra parte, las becas y donativos provenientes de instituciones tuvieron un alza de 11.4% entre 2000 y 2002, y como a su vez tienen el mayor peso (más de 50%) en las transferencias que recibieron los hogares de los tres primeros deciles, es el rubro que tuvo mayor incidencia en el aumento de las transferencias.

⁸ Sólo 52,181 hogares clasificados entre el primero y tercer deciles recibieron ingresos por jubilaciones o pensiones, en tanto que 1'076,581 tuvieron entradas monetarias por becas y donativos provenientes de instituciones y 161,213 recibieron remesas del exterior.

Ahora bien, sería un error atribuir el papel que jugaron las becas y donativos de instituciones a la gestión gubernamental, ya que este rubro incluye tres conceptos: las becas y donativos provenientes de instituciones no gubernamentales y del gobierno, así como los apoyos del PROGRESA u Oportunidades. Además, si se quisiera tener una aproximación al resultado de la gestión de gobierno, deberían incluirse en este rubro los apoyos del PROCAMPO que sufrieron una reducción fuerte (del orden de 80%) en los tres primeros deciles rurales con un peso de 15.3%.

En el año 2000 los recursos provenientes del PROGRESA no quedaron identificados en la ENIGH, por lo que no se puede calibrar con certeza su efecto sobre la pobreza alimentaria rural.

Sin embargo, el aumento de su cobertura en alrededor de 2'300,000 hogares en el bienio tendría que haber contribuido significativamente al aumento de las becas y donativos provenientes de instituciones, pero éste fue contrarrestado en parte por la reducción en los apoyos del PROCAMPO.

Fueron las remesas el otro rubro que ayudó a que las transferencias jugaran un papel de importancia en la disminución de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Los ingresos recibidos por este concepto por 30% de los hogares rurales más pobres del país se elevó en 32 puntos porcentuales entre los años 2000 y 2002, lo que se conjugó con su importancia relativa (superior a 20%) para impulsar el alza a los ingresos obtenidos por transferencias durante el periodo.

En resumen, la pobreza alimentaria rural disminuyó entre los años 2000 y 2002 porque 30% de los hogares más pobres del país aumentaron su ingreso no monetario, tanto el autoconsumo como el pago en especie, pero especialmente el de la renta imputada por el uso de la vivienda propia. A estas fuentes se agregaron las transferencias, destacándose el alza en las percepciones monetarias recibidas como becas y donativos entregados por las instituciones y las remesas recibidas del exterior. Ninguna de estas fuentes se relaciona directamente con la actividad productiva mercantil del país y, en consecuencia, es relativamente independiente de la evolución de su macroeconomía. Aun más, los ingresos no monetarios o ingresos en especie se generan al margen de los mercados, y las remesas se vinculan al mercado de otros países, no de México. En alguna medida las becas y donativos de instituciones se relacionan indirectamente con el mercado, pues en parte provienen de ingresos fiscales y en parte de la gestión de

organismos no gubernamentales que canalizan fondos generados internamente pero también del extranjero.

La disminución de la pobreza de capacidades en el medio urbano

Según se vio en la sección IV, la pobreza de capacidades disminuyó significativamente de 2000 a 2002 sólo en las localidades urbanas. Con el propósito de examinar las posibles fuentes responsables de la caída se procedió a reagrupar los deciles de hogares ordenados por el ingreso per cápita urbano en dos (anexo A3): uno conformado por el primero y segundo, y el resto (del tercero al décimo), esta operación permite separar los hogares pobres según este concepto, ya que las estimaciones de la incidencia fueron 16.2% y 12.2% en 2000 y 2002, respectivamente.

Con base en las distribuciones del ingreso corriente total, según fuentes, y los dos agregados de deciles se obtuvo la variación porcentual de los ingresos por hogar. Los resultados se presentan en el cuadro 11, que incluye además de las variaciones la importancia de cada fuente en el ingreso corriente total urbano y en el ingreso corriente total nacional.

CUADRO 11

Variación porcentual entre los años 2000 y 2002 de los ingresos urbanos por hogar, según fuentes y deciles de ingreso per cápita urbano

Fuentes	Deciles de ingreso per cápita urbano			Peso de la fuente en el ingreso total urbano		Peso de la fuente en el ingreso total	
	Deciles I y II	Deciles III a X	Total	Año 2000	Año 2002	Año 2000	Año 2002
Remuneraciones al trabajo	3.7	-1.3	-2.4	53.4	53.2	41.8	41.7
Renta empresarial	-10.0	-6.5	-4.8	16.8	17.2	13.1	13.5
Renta de la propiedad	31.4	43.7	38.9	1.4	2.3	1.1	1.8
Transferencias	-8.2	-17.5	-18.8	7.6	6.8	6.0	5.3
Otros ingresos	116.7	-68.4	-69.2	0.6	—	0.4	—
Autoconsumo	6.4	-4.6	-3.1	0.6	0.6	0.5	0.4
Pago en especies	19.8	14.9	14.8	2.0	1.9	1.6	1.5
Regalos en especies	4.1	-3.9	-3.0	5.1	5.3	4.0	4.2
Alquiler estimado	8.9	-5.1	-4.7	12.6	12.6	9.8	9.8

FUENTE: Cálculos propios realizados a partir de las bases de datos de las ENIGH 2000 y ENIGH 2002.

El cuadro muestra que la disminución estadísticamente significativa de la pobreza de capacidades se originaría fundamentalmente en las remuneraciones a asalariados, seguida por la renta imputada por el uso de la vivienda propia.

En efecto, el impacto del pago al trabajo dependiente fue la principal fuerza que impulsó a los pobres urbanos fuera de la pobreza de capacidades; sabemos por el cuadro 3 que el principal rubro de las remuneraciones al trabajo asalariado son los sueldos, salarios y jornal (91%), mientras que los demás sólo alcanzan 9%. En consecuencia, se puede afirmar que fue el aumento del salario nominal por encima de la inflación⁹ lo que provocó un aumento real de 3.7 puntos porcentuales que, combinado con el hecho de que tiene un peso de más de 50% impulsó al alza en el ingreso urbano, posibilitando que hogares en pobreza de capacidades escaparan de ella.

El alquiler estimado por el uso de la vivienda propia en los hogares en pobreza de capacidades (primero y segundo deciles de ingreso per cápita urbano) aumentó en casi un 9% en términos reales, alrededor de 2.5 veces del crecimiento en las remuneraciones, sin embargo, su peso en el ingreso urbano es relativamente bajo, es un poco superior a 10%, por lo tanto su efecto sobre el ingreso de estos hogares es menor que el de las remuneraciones.

Los ingresos monetarios obtenidos por renta empresarial sufrieron una reducción de 10% en los hogares urbanos del primero y segundo deciles; en consecuencia, los que tienen entradas exclusivamente por esta fuente o bien tiene un peso significativo en su presupuesto, se sumieron en pobreza de mayor profundidad o bien cayeron en ella si no lo estaban.

Las transferencias también experimentaron una disminución importante, sin embargo combinada con el escaso peso relativo en los ingresos urbanos no conduce a un impacto fuerte sobre el ingreso.

En todo caso el alza en los sueldos y salarios, aunada al del alquiler imputado por el uso de la vivienda propia, más que contrarrestar las caídas en los ingresos por la reducción de la renta empresarial y de las transferencias, provocaron, vía el aumento en los ingresos totales de los hogares que habitan en localidades de 15,000 o más habitantes, una reducción significativa en los pobres por capacidad.

⁹ Cifra que es consistente con la información relativa al aumento del salario mínimo, del salario medio en la industria manufacturera y de los salarios pagados por el comercio.

Los restantes rubros, si bien exhiben variaciones importantes en el bienio, como por ejemplo la renta de propiedad, el autoconsumo y el pago en especie, no tienen un efecto significativo sobre la variación en el ingreso urbano total debido a su escaso peso, de 1% a 2% en el primero y de 2% en el segundo; o bien no son considerados en el cómputo de la incidencia de la pobreza como es el caso de los otros ingresos y los regalos en especie.

En resumen, la disminución de la pobreza urbana de capacidades se originó básicamente, en los aumentos reales en los sueldos, salarios y jornales y en el alquiler imputado por el uso de la vivienda propia, lo que contrarrestó las caídas en las transferencias y la renta empresarial.

CONCLUSIÓN

No hay suficiente evidencia que apoye la idea de que el aumento en el número de preguntas del cuestionario de la ENIGH 2002 en relación con ENIGH 2000 haya tenido un efecto significativo sobre el aumento del ingreso de los sectores desposeídos y que, por esta vía, un camino netamente estadístico, sin correspondencia con los hechos ocurridos en el periodo, los cambios introducidos en los cuestionarios hayan llevado a disminuir la pobreza cuantificada, pero no la incidencia de la pobreza propiamente tal, es decir, de la proporción de pobres realmente existentes en el país.

El análisis de los cuestionarios de ingresos llevó a concluir que el crecimiento en el 2002 se debió a (I) separación de conceptos que antes se captaban en grupo, como por ejemplo, ingresos provenientes de intereses de acciones, dividendos o bonos que se abrieron en acciones o dividendos por un lado, y bonos por otro; (II) desdoblamiento de una misma pregunta, como los alquileres de tierras y terrenos del 2000 se partieron en dos alquileres de tierras y terrenos, dentro y fuera del país; (III) preguntas nuevas, que evidentemente captan ingresos que no estaban incluidos en el cuestionario de la ENIGH 2000, sin embargo, las cantidades recabadas por ellas son cero, como es el caso del alquiler de tierras con explotaciones mineras, o bien tienen escasa importancia sobre el nivel de ingreso como, por ejemplo, los sueldos y salarios de sociedades.

En cuanto al argumento relativo a las modificaciones al diseño y procedimientos de muestreo que consisten, básicamente, en la introducción de nuevas

variables de estratificación para tener representatividad en cinco regiones (ENIGH 2002) en lugar de la separación rural-urbana (ENIGH 2000 y anteriores hasta ENIGH 1992), al parecer no produjo sesgos observables. La dilucidación de este punto se hizo en otro trabajo. En éste sólo se aportó evidencia indirecta, a través de distribuciones de variables relativamente estables en periodos cortos que no detectó anomalías.

Por otra parte, la versión oficial requiere de algunas precisiones. No todos los conceptos de pobreza experimentaron una disminución significativa en el bienio. De hecho, sólo la pobreza capacidades a nivel nacional y urbano, así como la alimentaria nacional y rural tuvieron una caída que debe ser explicada por factores más allá del azar. La disminución en todas las demás no superan las fluctuaciones de muestreo por lo que la baja en la incidencia de la pobreza se podría explicar por el azar.

El estudio exploratorio presentado en las dos últimas secciones llevó a una primera identificación de las variables que posiblemente provocaron la disminución significativa de ambos tipos de pobreza. Según este análisis la pobreza alimentaria rural habría disminuido en el bienio debido a: (I) El aumento en los ingresos no monetarios, especialmente la renta estimada por el uso de la vivienda propia que es imputada y que no ha sido identificada por la explicación oficial como una de las fuentes de disminución de la pobreza y, (II) al alza de las transferencias que tiene dos vertientes: el aumento de las becas y donativos provenientes de instituciones, que se sospecha debe ser producto del aumento en la cobertura del PROGRESA u Oportunidades, que sobrepasa la reducción de los ingresos provenientes del PROCAMPO, y las remesas del exterior. Tanto el aumento de la cobertura de los programas oficiales como los dineros recibidos del extranjero registrados en las ENIGH son consistentes con la información oficial en cuanto a la cobertura de los programas y a las remesas del extranjero (ver la primera sección). Ambos rubros habrían jugado un rol importante en la disminución de la pobreza alimentaria rural; las remuneraciones al trabajo no habrían tenido un papel significativo en este contexto. No así en la caída de la pobreza urbana de capacidades que se debió a que en las localidades de 15,000 o más habitantes los salarios nominales aumentaron por encima del alza en los precios, lo que habría provocado un aumento en el poder adquisitivo de los trabajadores asalariados. Esta fue la fuente más importante de ingreso que se tradujo en

una reducción de la pobreza medida por este concepto. Pero también habría jugado un papel significativo, aunque secundario, la imputación de ingreso por el uso de la vivienda propia.

Los mayores flujos de remesas del exterior no se tradujeron en alza de los ingresos urbanos, pues estos envíos monetarios aún son rurales en su destino, de modo que no redujeron la pobreza de las localidades de 15,000 o más habitantes. ni tampoco jugaron este papel los programas sociales, pues de éstos los más importantes se caracterizaron, en el bienio, por estar orientados a las zonas rurales.

El análisis detallado de los cuestionarios, una evaluación indirecta de los efectos del cambio de diseño de muestreo y la aplicación independiente del método propuesto por el Comité Técnico (como lo dio a conocer a través de los periódicos) lleva a concluir que las mediciones oficiales de pobreza son confiables y válidas.

Una vez que se hacen las pruebas estadísticas apropiadas, sólo disminuyeron la pobreza alimentaria rural y de capacidades urbana. Respecto a las "causas" de la reducción, las explicaciones oficiales confunden los factores que habrían operado en contextos rurales y urbanos. En efecto, los ingresos provenientes de las remesas y de los programas sociales habrían ayudado a abatir la pobreza alimentaria en el medio rural, mientras que el aumento real en los sueldos y salarios se habría limitado a incidir sobre la pobreza de capacidades urbana. Sin embargo, dicha explicación no ha considerado el rol que habría jugado el aumento de la renta estimada por el uso de la vivienda propia, tanto en las zonas rurales como urbanas.

Bibliografía

- APARICIO, Ricardo y Fernando CORTÉS (2004) *Un análisis comparativo de las muestras de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (enigh) 2000 y 2002*. Manuscrito.
- BANCO DE MÉXICO (2003) <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera>
- BEHRMAN, Jere, Nancy BIRDSALL y Miguel SZÉKELY (2001) "Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina", en Lidia Viggiola, Enrique Ganuza y Ricardo Paes de Barros (editores) *Liberalización, desigualdad y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. Buenos Aires: Eudeba.

- BLTVINIK, Julio y Araceli DAMIÁN (2003) "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México". *Perfiles de Población*, nueva época, año 9, núm. 35, enero-marzo.
- BLTVINIK, Julio y Enrique HERNÁNDEZ LAOS (1999) *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México.
- CRISTENSON, Bruce, Brígida GARCÍA y Orlandina de OLIVEIRA (1989) "Los múltiples condicionantes del trabajo femenino en México". *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 20. El Colegio de México.
- COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA (2002) *Medición de la pobreza variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: SEDESOL, Serie documentos de investigación, núm. 1.
- CONAPO (2003) <http://www.conapo.gob.mx/micros/proymunloc/index.html>.
- CORTÉS, Fernando (2003) "Ingreso y desigualdad en su distribución". *Perfiles de Población*, nueva época, año 9, núm. 35, enero-marzo.
- CORTÉS, Fernando, Daniel HERNÁNDEZ, Enrique HERNÁNDEZ LAOS, Miguel SZÉKELY y Hadid VERA (2002) *Evolución características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. México: SEDESOL, Serie documentos de investigación, núm. 2.
- CORTÉS, Fernando (2000) *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: M. A. Porrúa/CIESAS.
- (1995a) "El ingreso de los hogares en contextos de crisis, ajuste y estabilización: un análisis de su distribución en México, 1977-1992". *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 37, enero-abril. El Colegio de México.
- (1995b) "Procesos sociales y demográficos en auxilio de la economía neoliberal. Un análisis de la distribución del ingreso en México durante los ochenta". *Revista Mexicana de Sociología* 2/95, México, abril-junio.
- CORTÉS, Fernando y Rosa María RUBALCAVA (1991) *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, Jornadas 120, El Colegio de México.
- DE BARBIERI, Teresita (1989) "La Mujer". *Demos 2*, carta demográfica sobre México.
- DE LA PAZ LÓPEZ, María y Haydea IZAZOLA (1995) *El perfil censal de los hogares y las familias en México*. Aguascalientes, México: INEGI.
- DE OLIVEIRA, Orlandina (1988) "El empleo femenino en tiempos de recesión económica: tendencias recientes". Ponencia presentada en el coloquio sobre fuerza de trabajo femenina urbana. México: UNAM.

- DE OLIVEIRA, Orlandina y Brígida GARCÍA (1996) "Cambios recientes en la fuerza de trabajo industrial mexicana". *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. XI núm. 2, mayo-agosto.
- DE OLIVEIRA, Orlandina y Bryan ROBERTS (1993) "La informalidad urbana en años de expansión, crisis y reestructuración económica". *Estudios Sociológicos*, vol XI, núm. 31. El Colegio de México.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (1995) "Crisis, restructuring and urban poverty in Mexico". *Environment and Urbanization*, vol. 7, núm. 1, abril.
- GARCÍA, Brígida y Orlandina de OLIVEIRA (1990) "Expansión del trabajo femenino y transformación social en México: 1950-1987". En *México en el umbral del milenio*. México: El Colegio de México.
- (1994) *Trabajo femenino y vida familiar en México*. El Colegio de México.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (1988) *Economic crisis, domestic reorganization and women's work in Guadalajara*. La Jolla: UCSD /CIESAS Occidente.
- (1994) *The resources of poverty: women and survival in a mexican city*. México: Blackwell.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2003) "Distribución del ingreso y pobreza", en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coordinadores) *La situación del trabajo en México, 2003*. México: Plaza y Valdés/IET/UAM-I/Solidarity Center.
- HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo y Yannú CRUZ AGUAYO (2000) "Informalidad una vez más". *Mercado de Valores*, año XL.
- INEGI (2001) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000*, disco compacto.
- (2003) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2002*, disco compacto.
- (2003) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002. Manual del entrevistador*. Aguascalientes.
- (2003) *Banco de información estadística*, <http://www.inegi.gob.mx/>
- JUSIDMAN, Clara (1993) *El sector informal en México*. Cuaderno de Trabajo, núm. 2, México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- OPORTUNIDADES (2003) http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html

- AMANIEGO, Norma (2000) "Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo de México en los inicios del siglo XXI". Ginebra: OIT.
- SELBY, Henry et al. (1988) *La familia urbana mexicana frente a la crisis*. Austin: University of Texas Press.
- SZÉKELY, Miguel (2003) *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad*. México: SEDESOL, Serie documentos de trabajo núm. 5.
- TUIRÁN, Rodolfo (1993) "Las respuestas de los hogares de sectores populares urbanos frente a la crisis: el caso de la Ciudad de México", en Raúl Béjar Navarro y Héctor Hernández Bringas (coordinadores) *Población y desigualdad social en México*. México: CRIM/UNAM.
- VENCES, José (2003) *Estimaciones de pobreza: pruebas de hipótesis*. Aguascalientes. Manuscrito.

ANEXO A1

Comparación de las preguntas de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2000 y del 2002

Ingresos en miles de pesos de agosto del 2002

Año 2002			Año 2000		
	Número de hogares	Ingreso mensual		Número de hogares	Ingreso mensual
Sueldos, salarios o jornal	17,411,789	96,505,652.9	Sueldos, salarios o jornal	16,247,092	79,428,434.4
Pago por trabajo a destajo	624,407	1,510,960.4	Pago por trabajo a destajo	810,070	1,908,248.0
Comisiones y propinas	1,404,487	2,995,470.4	Comisiones y propinas	1,660,774	5,181,646.2
Pago por horas extras	1,138,107	633,581.6	Pago por horas extras	1,205,962	658,560.6
Aguinaldos	66,737	104,984.8	Aguinaldos	87,222	48,164.9
Incentivos, gratificaciones o premios	819,789	448,873.9	Incentivos, gratificaciones o premios	869,261	623,461.2
Bono, percepción adicional o sobresueldo	1,058,471	1,023,431.9	Bono, percepción adicional o sobresueldo	800,238	975,731.7
Primas vacacionales y otras prestaciones en efectivo	2,295,318	982,886.6	Primas vacacionales y otras prestaciones en efectivo	3,333,950	2,123,453.3
Reparto de utilidades trimestrales	1,876,249	1,425,007.2	Reparto de utilidades trimestrales	2,921,021	2,378,204.2
Negocios industriales	1,520,597	2,795,238.9	Negocios industriales	1,753,358	7,008,569.4
Negocios comerciales	2,605,389	5,913,976.6	Negocios comerciales	3,090,308	12,135,090.6
Prestación de servicios	2,148,691	5,788,280.6	Prestación de servicios	3,291,216	14,895,334.4
Producción agrícola	2,450,559	1,525,638.1	Producción agrícola	2,189,836	2,191,504.2
Cría explotación y productos derivados de animales	1,324,603	1,110,463.2	Cría explotación y productos derivados de animales	1,318,414	1,342,115.3
Reproducción, corte y tala de árboles	23,822	14,975.4	Reproducción, corte y tala de árboles	36,177	50,239.1
Recolección de flora, productos forestales, caza y captura de animales	103,555	47,007.0	Recolección de flora, productos forestales, caza y captura de animales	344,437	111,321.4
Cría y explotación de plantas y animales acuáticos y pesca	80,033	108,440.1	Cría y explotación de plantas y animales acuáticos y pesca	106,163	306,377.7
Sueldos y salarios por cooperativas	24,655	117,944.2	Sueldos y salarios por cooperativas	17,822	34,664.6
Utilidades por cooperativas	25,495	46,413.4	Utilidades por cooperativas	25,328	108,106.8
Sueldos y salarios de sociedades	21,336	472,278.8			
Utilidades de sociedades	67,634	1,206,527.8			
Sueldos y salarios de empresas que funcionan como sociedades	69,579	611,956.2			
Utilidades de empresas que funcionan como sociedades	2,330,375	18,455,939.7			

Alquileres de tierras y terrenos dentro del país	108,684	130,370.5	Alquileres de tierras y terrenos	117,433	190,238.3
Alquileres de tierras y terrenos fuera del país	0	0			
Alquiler de tierras con explotación mineras	0	0.0			
Alquileres de casas, edificios locales, etc.	657,816	2,518,914.1			
Alquileres de casas, edificios, locales, etc., fuera del país	10,584	59,005.1	Alquileres de casas, edificios locales y otros inmuebles	488,132	1,860,529.1
Intereses de inversiones de plazo fijo	46,089	87,838.5	Intereses de inversiones de plazo fijo	42,849	71,643.7
Intereses de cuentas de ahorro	64,419	49,401.3	Intereses de cuentas de ahorro	45,763	115,442.3
Intereses de préstamos a terceros	12,298	17,378.8	Intereses de préstamos a terceros	5,967	6,841.5
Intereses de acciones o dividendos	7,103	70,149.9			
Rendimientos de bonos	437	349.0			
Rendimientos provenientes de cédulas	0	0	Intereses de acciones o dividendos, bonos y cédulas	16,257	134,342.6
Alquiler de marcas, patentes y derechos de autor	0	0	Alquiler de marcas, patentes y derechos de autor	0	0
Otros ingresos provenientes de la propiedad	36,787	90,704.9	Otros ingresos provenientes de la propiedad	35,267	161,422.2
Jubilaciones y/o pensiones originadas en el país	2,234,289	7,247,594.3	Jubilaciones y/o pensiones originadas en el país	2,194,557	8,092,642.0
Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otros países	41,795	300,065.9			
Indemnizaciones recibidas de seguro contra riesgos a terceros	4,316	17,516.6	Indemnizaciones recibidas de seguro contra riesgos a terceros	0	0
Indemnizaciones recibidas por accidentes del trabajo	10,137	10,461.3			
Indemnizaciones por despido o retiro voluntario	156,081	364,097.0	Indemnizaciones recibidas por despido o accidentes del trabajo	146,791	290,995.0
Becas y donativos provenientes de ONG	73,559	36,488.7			
Becas y donativos provenientes del gobierno	934,583	804,047.1	Becas y donativos provenientes de instituciones	2,432,199	847,527.8
Regalos o donativos provenientes de otros hogares	3,439,089	4,008,124.2	Regalos o donativos originados dentro del país	3,213,667	4,442,133.2
Ingresos provenientes de otros países	1,401,986	2,918,975.7	Ingresos provenientes de otros países	1,252,493	3,348,287.7
Beneficios del PROGRESA u Oportunidades	3,090,597	942,240.0			
Beneficio del Procampo	1,393,729	803,491.4	Beneficio del Procampo	601,252	348,707.2
Otros	145,933	246,991.5	Venta de vehículos, aparatos eléctricos de segunda mano, etc.	262,736	964,921.9

			Otros ingresos corrientes no considerados en rubros anteriores		
Autoconsumo	3,903,639	1,912,913.0	118,027	75,812.4	
Pago en especies	4,485,154	3,782,997.7	3,904,888	1,973,089.4	
Regalos en especies	14,915,244	12,247,090.7	5,110,300	3,783,941.4	
Alquiler estimado	21,122,376	25,314,752.2	12,885,632	11,046,615.9	
			20,050,446	26,417,009.9	

ANEXO A2

Ingreso corriente rural total mensual por hogar (en miles de pesos de agosto de 2002)
según fuentes y deciles de ingreso rural per cápita. ENIGH 2002

	Deciles de ingreso rural total per cápita										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Remuneraciones al trabajo	0.6277	0.9624	1.4174	1.7577	2.0996	2.5337	3.2182	3.5428	4.4978	12.2148	3.3844
Ingresos por negocios propios	0.2912	0.5761	0.6753	0.7794	0.9284	1.6149	1.5714	2.3632	3.3342	7.2192	1.7327
Renta de la propiedad	0.3601	0.5446	0.4650	0.6091	0.8926	1.0472	1.4781	0.6523	1.8692	2.3114	1.5057
Transferencias	0.3357	0.5759	0.7302	0.8521	0.8645	1.1319	1.2778	1.6164	2.6941	4.2380	1.2121
Otros ingresos	0.1524	0.0998	0.1518	0.1484	0.2159	0.1731	0.3885	0.8602	2.6904	11.1532	1.8244
Autoconsumo	0.1823	0.2292	0.2808	0.2713	0.2845	0.3371	0.3971	0.4029	0.5556	1.3799	0.3975
Pago en especies	0.1102	0.1989	0.3118	0.2921	0.5259	0.3251	0.5186	0.6834	0.7360	1.1507	0.6719
Regalos en especies	0.2335	0.3395	0.4104	0.4158	0.5015	0.5423	0.6147	0.7874	0.9459	1.4597	0.6092
Alquiler estimado	0.1838	0.2459	0.3032	0.3407	0.4368	0.4107	0.4621	0.5858	0.7046	2.4573	0.5862

Ingreso corriente rural total mensual por hogar (en miles de pesos de agosto de 2002)
según fuentes y deciles de ingreso rural per cápita, ENIGH 2000

	Deciles de ingreso rural total per cápita										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Remuneraciones al trabajo	0.5973	1.0285	1.3522	1.6505	1.9060	2.3512	2.8779	3.7726	5.2597	9.9891	3.1528
Renta empresarial	0.3593	0.5949	0.7559	0.8661	1.1861	1.3765	1.7362	2.5648	3.0774	11.3550	2.4413
Renta de la propiedad	0.4173	0.5852	0.5507	0.3936	1.0091	0.4623	1.1409	1.2408	2.4527	4.9330	1.6427
Transferencias	0.3507	0.5387	0.6454	0.8040	0.9159	1.1249	1.3996	1.7840	2.5819	6.0380	1.2427
Otros ingresos	0.0820	0.1310	0.2042	0.1828	0.3167	0.4753	0.2055	0.5874	0.3575	5.0025	1.2028
Autoconsumo	0.1516	0.2092	0.2421	0.3087	0.3207	0.4057	0.4593	0.5153	0.6858	1.1658	0.4012
Pago en especie	0.3575	0.2658	0.1106	0.3979	0.3405	0.4626	0.4926	0.7086	0.9212	0.6622	0.6025
Regalos en especie	0.2108	0.3193	0.3213	0.3798	0.5548	0.5173	0.6378	0.9592	1.0577	1.4173	0.6287
Alquiler estimado	0.1885	0.2318	0.2659	0.3115	0.3884	0.4465	0.4202	0.5281	0.6369	4.8479	0.7805

ANEXO A3

Ingreso corriente urbano total mensual por hogar (en miles de pesos de agosto de 2002), según fuentes y deciles de ingreso urbano per cápita. ENIGH 2002

	Deciles de ingreso rural total per cápita										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Remuneraciones al trabajo	1.9081	2.8216	3.4957	4.1908	4.8888	5.9030	6.8053	8.7519	11.3907	21.3381	7.1288
Ingresos por negocios propios	1.0724	1.8827	2.2766	2.7997	3.1737	3.5591	3.8710	5.2931	7.3368	17.8068	5.0979
Renta de la propiedad	1.1128	0.7764	0.9882	2.1599	2.0556	2.1157	1.1262	2.0591	3.9824	12.4055	5.7265
Transferencias	0.9013	1.2021	1.3866	1.6953	1.9716	2.4254	2.8647	3.2713	4.2627	7.7031	2.5920
Otros ingresos	0.5785	0.1321	2.5685	0.9371	0.1842	2.8348	1.4573	0.6761	1.6561	1.9966	1.1072
Autoconsumo	0.2830	0.2706	0.4395	0.5167	0.5366	0.6570	0.8254	0.8773	0.9180	1.3909	0.6666
Pago en especies	0.2833	0.3671	0.4460	0.4728	0.5271	0.7007	0.7372	0.9926	1.0674	2.3064	0.8877
Regalos en especies	0.4186	0.5703	0.5927	0.7098	0.7379	0.9033	1.1249	1.1685	1.2643	2.3336	0.9583
Alquiler estimado	0.4941	0.6427	0.8255	0.9618	1.1321	1.3142	1.4371	1.8196	2.3565	5.0776	1.5967

Ingreso corriente urbano total mensual por hogar (en miles de pesos de agosto de 2002)
según fuentes y deciles de ingreso urbano per cápita. ENIGH 2000

	Deciles de ingreso rural total per cápita										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Remuneraciones al trabajo	1.8199	2.6982	3.2385	3.9975	4.7960	5.7434	6.6123	8.2329	11.6525	25.4804	7.3039
Renta empresarial	1.3210	1.9408	1.9091	2.5269	2.8494	3.6005	4.2387	5.6128	7.2402	22.9281	5.3574
Renta de la propiedad	0.4620	1.0851	1.0345	0.7913	1.6878	1.7953	2.4906	1.5729	4.4515	9.8213	4.1219
Transferencias	1.0653	1.1979	1.6511	1.7045	2.1720	2.4807	2.9740	2.9017	4.9856	11.9447	3.1928
Otros ingresos	0.3012	0.1425	0.1199	0.4819	0.5682	0.3111	0.7294	2.5902	6.2434	8.2299	3.5958
Autoconsumo	0.2210	0.3083	0.3998	0.4150	0.4657	0.6626	1.0002	0.9806	0.9092	2.0013	0.6879
Pago en especie	0.1869	0.3603	0.4521	0.5428	0.6051	0.7183	0.7914	1.0223	1.5096	1.1379	0.7734
Regalos en especie	0.3972	0.5555	0.6429	0.7115	0.8473	1.0405	1.4704	1.2905	1.3844	1.9296	0.9876

8. LAS DOS CARAS DE LA REMESA

■
JORGE DURAND*

La remesa es una moneda de cambio. Esta verdad de Perogrullo parece que no es tal. Desde hace un par de décadas los académicos de distintas disciplinas, que trabajamos en el tema de la migración y las remesas, estamos enfrascados en un debate que parece haber olvidado que toda moneda tiene dos caras.

En efecto, una de las características fundamentales de la remesa es su carácter ambivalente. Tiene por un lado al águila y por el otro al sello y en ese simple dilema puede radicar la suerte o la desgracia. Toda moneda tiene un lado positivo y uno negativo, un valor monetario y un valor social, cultural, simbólico. Algunos enfatizan el lado sucio, perverso y cochino del dinero y otros su lado positivo, relumbrante, destellante. La remesa es dinero y como tal tiene un valor. Y el valor suele estar cargado hacia algún signo.

La añeja discusión entre optimistas y pesimistas, con respecto al uso o abuso de las remesas, podría haberse solucionado simplemente recurriendo a la esencia misma de la remesa, que es moneda de cambio, tiene valor y por naturaleza es ambivalente. El dinero puede usarse bien o mal, y los humanos, desde hace siglos, opinamos sobre la manera en que los otros gastan su dinero. Hay aspectos positivos y negativos sobre los montos millonarios que recibe el país por concepto de remesas y sobre las cantidades extraordinarias que reciben las familias. Enfatizar sólo un aspecto no sólo es una simplificación, es desvirtuar la esencia del objeto de investigación.

* Universidad de Guadalajara.

La discusión sobre el uso o abuso de las remesas, llevó a planteamientos maniqueos e interpretaciones en blanco y negro, no tanto por los autores que avanzaron en el tema y propusieron la discusión y la reflexión sobre su carácter ambivalente a fines de la década de 1980, sino por los que hicieron la síntesis a fines de la de 1990 y pontificaron una vez ya planteado el asunto. El resultado fue una discusión absurda, sin mucho sentido, entre posiciones positivas y negativas con respecto al impacto de las remesas y lo que es peor, a la toma de posiciones, entre funcionalistas y marxistas, un dilema propio de la década de 1970, que fue aplicado de manera simplista e inapropiada a la discusión sobre remesas.

Todavía hay asuntos sobre los cuales tratar y replantear en este tema tan de moda de las remesas que al sobrepasar los 16 mil millones de dólares en el 2004, se ha convertido en tema de interés para políticos, funcionarios y organismos internacionales.

UNA TIPOLOGÍA REMOZADA

Para trabajar un tema hay que tomar el bisturí y empezar con la disección. Dicho de otro modo, hay que separar sus partes, observarlas, sopesarlas y finalmente distinguir entre una y otra. En suma, hay que hacer lo que en ciencias sociales se llama una tipología. Hace más de 10 años propuse una tipología de remesas que considero todavía vigente, si bien hay que completarla y ajustarla al tiempo presente (Durand, 1994).

En aquella ocasión afirmaba que había tres tipos de remesas: salario, inversión y capital. El objetivo de esa tipología era fundamentalmente distinguir entre la *remesa salario* que es equivalente, como su nombre lo indica a un salario que se gasta en comida, vestido, habitación y sustento en general. Y lo que resta es lo que va más allá. Es decir, lo que se hace con el dinero que sobra una vez solucionado el problema fundamental del sostenimiento de la familia. Los migrantes destinan a la remesa salario aproximadamente 2/3 partes del total del monto general que envían anualmente. Mientras no se supere el nivel de pobreza en sus tres acepciones actuales, todo el monto que reciben las familias de los migrantes puede considerarse como remesa salario.

Teóricamente, una vez solucionado el problema básico del sostenimiento, el migrante invierte en bienes de consumo duradero: un terreno, una casa, un ran-

cho, un automóvil, un camión, un tractor. Se trata de una *remesa inversión*, es decir que ésta no pierde valor de manera inmediata cuando se realiza el consumo. Por el contrario, puede incrementar su valor o recuperar buena parte de lo invertido. Aquí también intervienen otro tipo de inversiones, que en un futuro podrían dar frutos, como la que se realiza en educación, un rubro muy apreciado por un sector de migrantes. En algunos casos los migrantes pagan cuotas a sindicatos para poder conseguir un trabajo de planta o tienen que comprar las placas de un taxi para poder trabajar.

Por su parte, la *remesa capital* implica un ahorro considerable de dinero que se invierte en algún negocio, en alguna actividad productiva, en una cuenta bancaria que rinde intereses, en algún bien cuya utilización derive en un beneficio económico, en la creación de empleos o autoempleo. En términos generales se le puede llamar remesa productiva o una inversión productiva de la remesa, a diferencia de las otras que se refieren al consumo.

No obstante, un remesa inversión se puede convertir en una remesa capital dependiendo del uso que se le dé. Por ejemplo, la compra de un auto o camión puede servir para tener trabajo como taxista o transportista, la compra de una casa puede permitir la instalación de una tienda o un taller. En este sentido abogamos por una definición amplia de lo que sería una inversión productiva, que incluya tanto las actividades primarias como las comerciales, fabriles y de servicios.

En una anterior oportunidad afirmé que el impacto económico de las remesas dependía del momento, la oportunidad y las condiciones del lugar (Durand, 1994). Sin embargo, creo que hay que afinar el argumento.

Las remesa salario es la que menos está sujeta a los condicionamientos de tiempo y lugar, el impacto se da de manera más o menos pareja y se manifiesta en un mejoramiento en el nivel de vida de la familia. Por el contrario, el impacto económico de las remesas inversión y capital sí están sujetos a determinaciones de tiempo y espacio. Una remesa inversión, en dólares, en tiempos de devaluación, obviamente tiene un impacto mucho mayor que cuando el dólar está barato. Del mismo modo, no es lo mismo invertir una remesa capital en una localidad donde no hay infraestructura mínima, que en un pueblo o ciudad media que cuenta con todos los servicios. Las posibilidades reales y racionales de invertir y de tener éxito son totalmente distintas.

La mayoría de las veces las inversiones responden a condicionamientos locales, a necesidades específicas que varían de un lugar a otro. Por ejemplo, la inversión en un sistema riego depende del clima, tipo de tierra, comunicaciones, etcétera. Estos tres tipos de remesas las consideramos como básicas y constituyen el núcleo fundamental de las generadas por la emigración laboral y la mayor parte del monto total que envían los migrantes.

CUADRO 1
Remesas básicas

Remesas	Tipo de remesa	Porcentaje	Especificaciones
Básicas	Salario	60	Alimentación Vestido Vivienda (renta y servicios) Salud Educación básica
	Inversión	16	Vivienda (propia) Educación Artículos duraderos Lotes, terrenos, casa, departamentos Automotores
	Capital	12	Negocio: industrial, fabril o de servicios. Inversión agropecuaria, forestal Autoempleo que requiera inversión Renta (bancaria o inversión) Renta de terreno, casa o comercio

Existen otros tres tipos de remesas, que llamaremos complementarias, de las cuales es pertinente señalar sus características e impacto: la que es en especie, la social y la sistémica. Sobre la *remesa en especie* se ha dicho poco y se ha investigado menos. Sin embargo, es un rubro que tiene vital importancia, tanto monetaria como simbólica. Los cálculos sobre lo que significan las remesas en especie requieren de un trabajo de antropología económica que está todavía por hacerse. Por lo pronto, por datos de campo podemos afirmar que las remesas en especie solucionan muchas veces toda la demanda de vestido que requiere la familia. La cantidad de ropa que se envía y que se trae de Estados Unidos, está a la vista de todos en las cajas, fardos y maletas que trasladan los migrantes desde Estados Unidos.

Otro rubro importante son los aparatos electrodomésticos y electrónicos, muebles, decoraciones, juguetes y herramientas. Las casas de los migrantes están llenas de estos objetos y aparatos que difícilmente se podrían adquirir en el país de origen. De mayor valor son los coches, camionetas, motos y demás vehículos que traen los migrantes y que se quedan en el país, y después se legalizan. Finalmente, más allá del valor monetario de todo lo que un migrante puede traer a lo largo de su carrera migratoria, hay que considerar el valor simbólico de los objetos: regalos, recuerdos, pertenencias, encargos que hacen patente la ausencia del migrante, que ponen en evidencia sus ilusiones y añoranzas, proyectos de vida y planes para el retorno.

De la *remesa social* se ha opinado hace mucho tiempo. En 1988 hacía referencia a la participación de los migrantes en las obras comunes y su interés en el “progreso” del pueblo. Del mismo modo señalaba cómo los curas “han sabido utilizar con mayor eficiencia y frecuencia los recursos de los migrantes” (Durand, 1988). No obstante, a fines de la década de 1990 empezó a calificarse esta actividad de remesa social. No he podido encontrar al autor intelectual de esta categoría, pero flotaba en el ambiente cuando se discutía su participación en clubes de oriundos, en proyectos tripartitos (3x1) y cuando Miguel Moctezuma definía al “migrante colectivo”. Es posible que haya sido una creación social, lo cual le da más relevancia.

La remesa social, si bien existía, como se ha mencionado, hoy tiene un contenido diferente. En buena parte porque lo que ha cambiado es la relación del Estado con las agrupaciones de migrantes, interlocutores políticos y representantes de las comunidades en el exterior. Existían clubes que mandaban dinero o hacían donaciones, pero de manera informal, sin mediaciones oficiales que hoy son importantes, aunque no indispensables.

Las remesas sociales son relevantes por su carácter social, no económico. Las cifras del dinero invertido en el programa 3x1, por ejemplo, no son nada significativas comparadas con el monto total de la remesas (García Zamora y Padilla, 2000). Lo que importa es su carácter social, el dinamismo que ha generado entre los lugares de origen y destino; los distintos roles que asumen los protagonistas; la orientación que se le quiere dar a las inversiones; los sistemas de control y fiscalización que se están construyendo; la influencia y la revalorización de la imagen del migrante colectivo y sus organizaciones matricias, como diría Luis

González, y los criterios foráneos para la administración de los proyectos y las múltiples relaciones, concesiones, conflictos, alianzas que se establecen entre las comunidades binacionales.

CUADRO 2
Remesas complementarias

Remesas	Tipo	Porcentaje	Características
Complementarias	Especie	3	Ropa, calzado, blancos.
			Juguetes y herramientas
			Automoteres de todo tipo
			Electrodomésticos, mueble electrónicos, regalos
	Social	1	3x1
			Apoyo a la iglesia Iniciativas particulares
	Sistémica	2	Pago de coyote
			Pago de viáticos
			Pago de viajes de visita
			Envío de familiares a México (para aprender español, etcétera) Visitas a México

Finalmente, hay que tomar en consideración a la *remesa sistémica*. Ésta adquiere importancia a partir del cambio de patrón migratorio que se dio en 1986, por la Ley de Inmigración *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) que, por una parte, legalizó a 2.3 millones de mexicanos indocumentados y por otra, desarrolló un agresivo programa de control fronterizo (Durand y Massey, 2003). Ambos factores alteraron completamente el patrón migratorio, hicieron más caro y riesgoso cruzar la frontera y, al mismo tiempo, prolongaron la estancia tanto de documentados como indocumentados. Los que adquirieron documentos se establecieron en Estados Unidos y los indocumentados alargaron su estancia lo más posible, dadas las dificultades que supone un nuevo cruce. Ambos fenómenos incrementaron notablemente el *stock* de migrantes que antes operaba como un flujo revolviente de mano de obra, donde unos salían y otros entraban, y donde primaba un patrón migratorio de tipo temporal (*idem*).

Este nuevo patrón migratorio supone una serie de gastos que pueden ser considerados como remesas sistémicas, porque son las que permiten que el sistema

se perpetúe, se mantenga en permanente movimiento y crecimiento. Los que financian los viajes de visita, los viáticos para el camino y los pagos para el coyote son los migrantes que están en Estados Unidos. Antes de los programas Guardián y Bloqueo (1993), el cruce de la frontera no requería de mayores gastos, salvo los del viaje y en ocasiones el pago de un coyote que cobraba entre 200 y 300 dólares. Hoy en día son más de 1,500 dólares lo que cuesta cruzar la frontera y ya no es posible financiarlo desde México. Son los migrantes mismos los que financian la llegada de un nuevo migrante para, posteriormente, recuperar el total o parte de ese dinero.

En el caso de los viajes de parientes, sobre todo los padres que vienen de visita a ver a sus hijos y nietos, los gastos son financiados por los migrantes. Otra fuente de egresos son los trámites que se tiene que realizar a uno y otro lado de la frontera, las erogaciones por concepto de pasaportes, visas, permisos, abogados, asesores, contratistas y enganchadores. La reproducción del circuito migratorio recae sobre los migrantes mismos y es parte del monto global de remesas que envían o gastan los migrantes, para poder mantener el circuito en funcionamiento. También entran en este rubro los viajes que realizan los hijos de los migrantes; muchos de ellos pasan largas temporadas aprendiendo español o estudiando y, de paso, conociendo la vida y la cultura mexicana.

Las redes migratorias se mantienen activas a través del contacto estrecho entre parientes, amigos y paisanos, pero tienen un costo que hay que considerar. Haciendo un cálculo somero y conservador se puede estimar que se gasta en coyotes unos 400 millones de dólares anuales, si se calcula que ingresan a Estados Unidos unos 400,000 migrantes que requieren de coyotes y que gastan en promedio unos 1000 dólares por cruce. Esta cantidad es semejante a lo que recibió Zacatecas en el 2004 (Lozano y Olivera, 2005).

Finalmente hay que tomar en cuenta otro conjunto de tres remesas adicionales, las remesas disipada, prestigio y tecnológica. La *disipada* o *perdida* es aquella que significa un costo o una pérdida para el migrante. En particular nos referimos a los costos de la transferencia de remesas y las pérdidas, robos y extorsiones que sufren los migrantes. Por lo general estos gastos o costos no entran en los cálculos globales, pero sí en los cálculos personales del migrante, que tiene que pagarlos. Según Lozano (2003) se pierden anualmente unos 500 millones de dólares que no son reclamados por sus destinatarios. Según Mora (2005), los

costos que significan las transferencias de remesas, en el 2005, llegaron a 1,250 millones de dólares.

Un segundo tipo de remesa adicional es la remesa prestigio. Muchas veces considerada como un gasto suntuario o conspicuo por algunos investigadores, se gasta en fiestas y celebraciones por medio de las cuales se adquiere prestigio. Esta remesa se adecua y corresponde al sistema de normas y valores culturales de cada sociedad. El gasto o la inversión en capital simbólico (prestigio) redundan o puede redundar, como diría Bourdieu, en capital económico o capital social. Las celebraciones de bodas y bautizos sirven para establecer alianzas de compadrazgo. La celebración de los 15 años sirve para presentar en sociedad a las hijas de la familia y buscar consortes adecuados y adinerados. Los gastos en cargos y fiestas patronales derivan luego en cargos públicos y en acceso a recursos comunales. En fin, una parte menor de las remesas se dedica a este rubro, que tiene un alto contenido simbólico.

CUADRO 3
Remesas adicionales

Remesas	Tipo	Porcentaje	Especificación
Adicionales	Disipada (perdida)	5	Transferencia Robo Pérdida, extravío Extorsión
	Prestigio	1	Fiestas patronales Cargos Quince años, bodas, bautizos Campañas políticas
	Tecnológica	Capital humano	Formación básica y profesional Habilidades, oficios aprendidos Aprendizaje de idioma extranjero Conocimientos y experiencia adquirida en el medio agrícola, industrial y de servicios

Por último, consideremos la llamada *remesa tecnológica*, que no es otra cosa que la transferencia de tecnología. La literatura sobre migración le concedía muy poco valor a lo que aprendían los migrantes en el otro lado, no lo consideraban de utilidad (Taylor, 1932). Pero los tiempos cambian: cada vez más los

migrantes pueden aplicar sus conocimientos en sus lugares de origen porque las condiciones han cambiado. Hay decenas de hoteles y restaurantes propiedad de migrantes que aprendieron el oficio en el otro lado. Igualmente, existen talleres mecánicos de todo tipo, con tecnología traída del otro lado. Miles de migrantes que aprendieron inglés en Estados Unidos, lo utilizan en su desempeño laboral: maestros, meseros, taxistas, botones, comerciantes, etcétera. No es posible contabilizar este rubro, pero puede considerarse como parte del capital humano que traen los migrantes a su retorno.

EL CÍRCULO VICIOSO DE LA DISCUSIÓN

Los investigadores de diferentes denominaciones están de acuerdo en que aproximadamente dos terceras partes del monto total de las remesas se dirigen hacia el consumo, a la subsistencia diaria. Donde no hay acuerdo es en la interpretación y valoración que se le da al uso y al impacto de la parte restante. Para algunos se trata de un consumo conspicuo, innecesario y tiene serios impactos en la vida económica y social de la localidad (Wiest, 1983; Dinerman, 1983; Reichert, 1981). Para otros, el consumo y el impacto hay que explicarlos en el contexto de cada localidad y en cada coyuntura. Hay localidades y momentos en los que la inversión productiva de los ahorros sí es posible y viable e impacta en un mejoramiento en el nivel de vida de la población (Durand, 1988; 1994, Durand, Parrado y Massey 1996).

Al parecer, esta confrontación de posiciones, por primera vez fue planteada en un artículo de Durand (1988) titulado "Los Migradólares. Cien años de inversión en el medio rural" y posteriormente desarrollada en un capítulo de *Más Allá de la Línea* (Durand, 1994). La visión estrecha y crítica, y en cierto modo prejuiciada, del uso de las remesas, de algunos antropólogos norteamericanos, fue matizada en el artículo mencionado destacando la relativa importancia de las "inversiones productivas" de los migrantes, enfatizando la necesidad de analizar el uso de las remesas de acuerdo a diferentes periodos históricos, para apreciar su cambio y evolución. El artículo concluye así: "Las remesas han causado un impacto diferenciado en el tiempo y en el espacio. A lo largo de la centuria se notan variaciones en el destino del excedente que deja la subsistencia y los niveles mínimos de consumo. Las inversiones en tierra, vivienda y actividades

productivas han encontrado su tiempo y su lugar para manifestarse y se han topado también con límites... no se trata de un proceso mecánico o lineal. No siempre ni para siempre se puede hacer lo mismo. Y es que muchas veces no hay alternativas de inversión..." (Durand, 1988: 19).

Esta crítica matizada al planteamiento de Wiest (1983); Dinerman (1983) y Reichert (1981) años después valió para que me encasillaran en el bando de los optimistas y, peor aún, en el de los funcionalistas. En el fondo se trataba de una discusión entre los que ven el vaso medio lleno y los que lo ven medio vacío. Una discusión un poco absurda, si se considera que la mayor proporción del líquido (2/3 partes) ya se había consumido como remesa salario. No obstante, esa tercera parte faltante, que corresponde a la remesa inversión y la remesa capital, es la que más ha dado que hablar y escribir.

Según esto, los calificados por Jones (1995) como "optimistas", por Bindford (2002) como "funcionalistas" y finalmente por Alarcón como «cuantitativistas» (Alarcón, 2002) son los que destacan el lado positivo de las remesas y la posibilidad de inversiones productivas. Hablar de optimistas cuando se analiza sólo una tercera parte del monto general de las remesas es demasiado decir. Calificar de funcionalistas a los que dicen que en algunos casos, en algunas coyunturas y sólo en determinados lugares las remesas han sido invertidas de manera productiva es demasiado simplista. Finalmente afirmar que son optimistas los que utilizan métodos cuantitativos porque han podido comprobar que sólo se invierte productivamente 12% de las remesas, es bastante curioso, por decir lo menos.

Por su parte los encasillados como pesimistas, marxistas e histórico-estructuralistas, en su mayoría analistas foráneos (Reichert, Weist, Dinerman, Bindford), destacan el lado bárbaro del capitalismo salvaje. Ciertamente tienen razón en afirmar que las remesas crean desigualdad, generan inflación, forjan dependencia y reproducen el sistema migratorio. En donde no estoy de acuerdo es en la valoración que hacen de los efectos económicos que, por otra parte, podrían ser considerados como normales en cualquier economía capitalista, cuando hay una derrama de dinero no prevista que proviene del exterior.

El problema radica en la valoración y el peso que le dan a este impacto económico indiscutible de las remesas. Éstas generan desigualdad, pero también significa que algunos salieron de pobres. La división entre migrantes ricos y no migrantes pobres es demasiado mecánica y simple. La inflación que se da en

algunos pueblos de migrantes afecta a algunos que ya no pueden comprar casas o terrenos, pero también a los nuevos migrantes que tienen que comprar caro y beneficia a los que venden. El flujo migratorio se reproduce, efectivamente, pero en el caso mexicano se reprodujo, por casi un siglo, como migración temporal. Si llevamos al absurdo este argumento de los impactos negativos de la migración, tendríamos que referirnos a los migrantes como burgueses y a los no migrantes como pobres proletarios, cuando no necesariamente hay una relación de explotación de por medio.

Volvemos al principio: la remesa es una moneda de dos caras que tiene efectos ambivalentes. Si no queremos desigualdad, inflación, migración tenemos que volver a los sistemas tradicionales de igualación de la riqueza calificados por Foster (1972) como el "bien limitado"¹ o más al norte, en la costa del Pacífico, como los rituales del "Potlach", en donde se adquiría prestigio por medio de la destrucción de piezas suntuarias (Kottak, 1994). Habrá que quemar las camionetas, los refrigeradores, los estéreos, la ropa, las grabadoras, las computadoras, las herramientas y los regalos en una pira simbólica gigantesca, para que se conjuren todos los males que nos ha traído la migración.

El impacto de las remesas tiene efectos diferenciados en el tiempo y en el espacio. Habría que dejar de lado, de una vez por todas, esta discusión estéril y sobre todo los calificativos maniqueos, las confrontaciones hipotéticas entre funcionalistas y marxistas que además de equivocadas y extemporáneas son innecesarias.

Para empezar habría que trabajar sobre el impacto diferenciado en el medio urbano y en el rural. Según las estimaciones de Lozano, 51% de los hogares migrantes puede considerarse como rurales y 49% como urbano. Hay que avanzar en el estudio de lo que significa el impacto económico y social de las remesas en un rancho, un pueblo, una ciudad media o una metrópoli. Las posibilidades, oportunidades, coyunturas o infraestructuras son totalmente distintas en un medio u otro. Y eso lo saben perfectamente los migrantes, cuando se deciden a invertir sus ahorros.

¹ Foster (1972: 144) anota que en Tzintzuntzan ya se había superado esa concepción cerrada del bien limitado: "los braceros pueden a su regreso gastar libremente su dinero en mejorar sus casas, en ropa, radios o camionetas, porque la fuente de la mejoría en su bienestar es perfectamente conocida... los ingresos del bracero, aunque envidiables, no se ven como amenaza para los demás, puesto que no privan de nada a nadie".

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

El inicio de la discusión sobre migración y desarrollo en México, tiene dos orígenes: por un lado la constatación empírica de que en algunos casos las remesas habían permitido desarrollos locales, la constitución de empresas y la formación de negocios (Durand, 1988) y la evidencia, de que a comienzos de la década de 1990, el volumen general de *migradólares* era considerable y que podía medirse en varios miles de millones de dólares (Lozano, 1993; Massey y Parrado, 1994). Estos ejercicios académicos fueron poco a poco complementados por los datos oficiales que empezó a proporcionar el Banco de México.

Paradójicamente, año con año, los montos han subido hasta llegar, en la actualidad, a cifras estratosféricas. Entre 1995 y 2004 las estimaciones oficiales de remesas pasaron de 3.6 a 16.6 mil millones de dólares (Lozano, 2005). La comparación tradicional del monto de las remesas con lo que ingresaba por turismo quedó zanjada, igualmente la comparación con la inversión extranjera directa, finalmente, sólo el petróleo, con precios actuales altísimos, llega a superar el monto que recibe el país en concepto de divisas. Los *petrodólares* ya no eran los únicos que acaparaban la atención de los políticos y analistas, los *migradólares* se habían ganado, también, un lugar preferencial.

Hay opiniones divididas sobre ese incremento inusitado de las remesas, que según los reportes oficiales crecieron cinco tantos en tan sólo una década. En primer lugar, se afirma que ha habido una mejora sustantiva en los métodos de contabilidad que utiliza el Banco de México, lo cual parece ser cierto. En segundo lugar ha aumentado el número de migrantes (sobre todo indocumentados que suelen enviar más remesas y mayores montos), lo que también es cierto, pero no en la misma proporción. Finalmente, ha habido una moderada disminución en los gastos por transferencias de divisas, debido a una renovada competencia por esta franja del mercado y a las denuncias en contra de Money Gram y Western Union que acaparaban el mercado y cobraban comisiones leoninas.

Hay un cuarto factor a tomarse en cuenta: que los migrantes estén enviando sumas mayores. Esta hipótesis no ha sido comprobada, a pesar de que en los círculos oficiales ha sido utilizada de manera recurrente. Por el contrario, lo que sí se ha comprobado es que se ha incrementado el costo del cruce subrepticio de

la frontera y que los salarios de los migrantes no se han incrementado en términos reales, por lo que resulta extraño que estén enviando sumas mayores (Massey, Durand y Malone, 2002).

Como quiera, la danza de los millones de miles de dólares ya tiene rato de haber empezado, y tanto políticos como instituciones públicas, privadas e internacionales han manifestado su interés en participar en ella. El discurso oficial pasó del mutismo total en la década de 1980 (Durand, 1994) a un creciente interés por las remesas a comienzos del siglo XXI; llegó incluso a considerar a los migrantes mexicanos como héroes que han apoyado sustancialmente a mitigar la pobreza en México (Lozano, 2003).

No obstante, la evidencia muestra que el impacto ha sido diferenciado. Hablar de desarrollo, son palabras mayores. Más bien podríamos referirnos a niveles de bienestar y a crecimiento económico. Hay pueblos que reciben remesas desde hace un siglo, como por ejemplo, Tangancicuaro, en Michoacán (Durand, 1988) y Arandas, en Los Altos de Jalisco (Taylor, 1931) que hoy en día son ciudades medias prósperas y pujantes. Uno se pregunta si este proceso de urbanización y crecimiento puede llamarse desarrollo o simplemente progreso. Igualmente habría que evaluar qué tanto apoyaron las remesas en este proceso.

Por otra parte, hay pueblos que hace un siglo que reciben remesas y siguen siendo pueblos, como San Diego de Alejandría, en Jalisco, y Ario y Chavinda, en Michoacán. Estos pueblos tienen el más alto nivel de dolarización, según datos del *Mexican Migration Project* (Massey y Parrado, 1994) y pareciera que los dólares contribuyen precisamente a paralizar el dinamismo local. Empíricamente se puede comprobar que hay tanto progreso como estancamiento en determinados pueblos de migrantes. Lo que es más difícil de comprobar es que el factor migración sea el determinante y no otros que también entran en juego.

El mejoramiento en el nivel de vida y el bienestar de algunas familias es indiscutible. Por ejemplo, en Ario de Rayón, donde el impacto global de las remesas no parece ser significativo, sí tuvo efectos destacados en algunos casos particulares, donde los migrantes invirtieron los excedentes en la educación de sus hijos y los enviaron a Zamora, la población vecina, a estudiar en escuelas particulares. En el caso reseñado, los dos hijos de un trabajador agrícola ahora están haciendo doctorados en universidades de Estados Unidos.

Los problemas del desarrollo están ligados a situaciones macroestructurales que difícilmente pueden resolver las remesas, por más que el monto de *migradólares* apoye significativamente la balanza de pagos y dinamice el mercado interno.

Por lo pronto habría que distinguir entre dos niveles de reflexión: el nivel micro, donde propiamente se reciben "remesas familiares" como las califica el Banco de México, y que por el hecho de ser familiares se caracterizan precisamente por su dispersión. Y el nivel macro, ya no de remesas familiares, sino de *migradólares*, que se caracteriza por ser una entrada de divisas extraordinaria que llega al país, que se concentra en el sistema bancario y del cual se puede hacer uso para una política económica.

El avance en el conocimiento del impacto de las remesas a nivel micro es indiscutible. Lo que falta todavía por hacer es profundizar en el análisis del impacto económico de los *migradólares* y su posible utilización para políticas de desarrollo. Se requiere del trabajo de economistas que vayan más allá del concepto de "remesas familiares", como lo plantea el Banco de México. El término remesa familiar, cuando hablamos de 16 mil millones de dólares es, no sólo inadecuado, sino que esconde su carácter de divisa y la relevancia que tiene el monto global para la economía del país y la balanza de pagos. De ahí que sea necesario distinguir los niveles entre el término remesa familiar, que se caracteriza por su dispersión y la categoría *migradólar*, que se caracteriza precisamente por su concentración y el manejo centralizado de las divisas que realiza el Banco de México.

La discusión sobre bienestar es propia de las remesas y se refiere al subsidio a la economía familiar que realizan los trabajadores migrantes. La discusión sobre el desarrollo, concierne a los *migradólares* y lo que los gobiernos federal y estatales, en turno, realizan con este ingreso inusitado de divisas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El estudio de las remesas y el impacto que tienen a nivel familiar, local, regional y nacional debe ser analizado por separado. Las generalizaciones en este campo no suelen ayudar, más bien confunden e impiden un verdadero análisis y conocimiento del fenómeno. Del mismo modo, es necesario distinguir y comparar el impacto en los medio urbano y rural, un trabajo que todavía está por hacerse.

No sólo eso, los migrantes invierten sus ahorros tanto en México como en Estados Unidos. Habría que preguntarse, por qué hay tantos migrantes exitosos en Estados Unidos, donde han podido conformar talleres, fábricas, empresas, compañías y los mismos migrantes o sus parientes no pueden hacer lo mismo en México, en sus comunidades de origen. Obviamente hay diferencias grandes en cuanto a localización, mercado, crédito, infraestructura, modelo económico, etcétera. Pero es posible que la comparación proporcione algo de luz para poder analizar los problemas del desarrollo a nivel local.

Finalmente, queda por trabajar el impacto de las remesas a nivel regional y nacional. Hay regiones que han recibido remesas por más de un siglo y que siguen operando como un subsidio a la pobreza y la marginación y que no son capaces de propiciar el progreso, el bienestar, ya no se diga el desarrollo. De igual modo, se requiere avanzar en el estudio comparativo de las remesas a nivel internacional. Lo que vemos en México es muy parecido a lo que ha sido estudiado en el caso de los migrantes turcos en Alemania y de los migrantes del Magreb en Francia.

El campo de estudio de las remesas es promisorio. Siempre y cuando salgamos del círculo vicioso de la discusión que ha empantanado su avance. Se requiere de trabajo empírico, de estudios de caso, de análisis macroeconómico, del análisis de las bases de datos disponibles. Hoy en día, hay fuentes confiables que hace 10 años eran imposibles de imaginar. Es posible determinar el nivel de ingreso de las remesas a nivel municipal, incluso familiar. Estaremos atentos a la nueva generación de *remesólogos* que con imaginación sociológica lleven adelante la discusión, el conocimiento y el análisis de este apasionante tema de investigación.

Bibliografía

- ALARCÓN, Rafael y Delinda ÍÑIGUEZ (1999) "El uso de mecanismos de transferencia de remesas monetarias entre migrantes zacatecanos en Los Ángeles", en Miguel Moctezuma y Héctor Rodríguez (compiladores) *El impacto de la migración y las remesas en el crecimiento económico regional*. México: Senado de la República.
- BINDFORD, Leigh (2002) "Remesas y Subdesarrollo en México", en *Relaciones*, núm. 90, vol. XXIII. El Colegio de Michoacán.

- DINERMAN, Ina (1983) "El impacto agrario de la migración en Huecorio", en *Relaciones*, vol. IV, 15. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 29-52.
- DURAND, Jorge (1988) "Los migradólars. Cien años de inversión en el medio rural". *Argumentos*, 5, pp. 7-21. México: UAM-X.
- (1994) *Más allá de la línea*. México: CONACULTA.
- y Douglas S. MASSEY (2003) *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Zacatecas.
- , Emilio A. PARRADO y Douglas S. MASSEY (1996) "Migradollars and development: a reconsideration of the mexican case", en *Internacional Migration Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 423-444.
- y Douglas S. MASSEY (2003) *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Zacatecas.
- FOSTER, George (1972) *Tzintzuntzan*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo y Juan Manuel PADILLA (coordinadores) (2000) *Los retos demográficos de Zacatecas en el siglo XXI*. Zacatecas: Universidad de Zacatecas.
- JONES, C. Richard (1998) "Remittances and inequality: a question of migration stage and geographic scale", en *Economic Geography*, Clark University, pp. 8-25.
- KOTLAK, Conrad (1994) *Una exploración de la diversidad humana*. México: Mc Graw Hill.
- LOZANO, Fernando (1993) *Bringing it back home*. La Jolla: UCSD/San Diego.
- y Fidel OLIVERA LOZANO (2005) "Impacto económico de las remesas en México: un balance necesario". Ponencia presentada en el seminario internacional: Problemas y Desafíos de la migración y el Desarrollo en América Latina.
- (2003) "Discurso oficial, remesas y desarrollo", en *Migración y Desarrollo*, núm. 1 octubre, 2003, Revista de la Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- REICHERT, Joshua (1981) "The migrant syndrome: seasonal U.S. wage labor and rural development in Central México". *Human Organization*, 40, pp. 56-66.
- MASSEY S., Douglas y Emilio PARRADO (1994) "Migradollars: the remittances and savings of Mexican Migrants to the USA", en *Population Research and Policy Review*, pp. 3-30.
- , Jorge DURAND y Nolan MALONE (2002) *Beyond smoke and mirrors. Mexican immigration in an era of economic integration*. Nueva Cork: Russell Sage Foundation.

- MORA, Óscar (2005) *Los sistemas de transferencia de dinero de Estados Unidos a México*. Universidad de Guadalajara: tesis de licenciatura en sociología.
- TAYLOR, Paul (1933) *A spanish-mexican peasant community. Arandas in Jalisco, México*. Berkeley: University of California Press.
- WIEST, Raymond (1983) "La dependencia externa y la perpetuación de la migración temporal a los Estados Unidos", en *Relaciones*, vol. IV, 15, pp. 53-87. Zamora: El Colegio de Michoacán.

9. VULNERABILIDAD Y ACTIVOS DE LOS HOGARES: EL PROGRAMA PROGRESA-OPORTUNIDADES EN PEQUEÑAS CIUDADES

■
AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ*
MERCEDES GONZÁLEZ DE LA ROCHA*

INTRODUCCIÓN: BALANCE DEL PROGRAMA PROGRESA HASTA 2001

El programa PROGRESA, fundado en 1995 y en operación a partir de 1997, marcó un rompimiento con los modelos de la política social vigentes hasta entonces. Si bien no carece de antecedentes (de los cuales el más notable y exitoso sería LICONSA), su propuesta y sus objetivos (romper el círculo vicioso de la pobreza a través de la promoción de la educación, la nutrición y la salud entre los habitantes pobres de las comunidades rurales marginadas), así como sus métodos (selección técnica por censos comunitarios de las familias y los individuos beneficiarios y becarios, sin intervención de ningún agente local) y la forma de certificación de cumplimiento por parte de los beneficiarios (totalmente centralizada en la coordinación nacional) constituyeron un conjunto novedoso de rasgos que definieron al programa como algo totalmente nuevo. Se habló de nuevos paradigmas de la política social a partir de programas como este, de que era la concreción del espíritu neoliberal de la administración del presidente Zedillo, y de que sus métodos tendrían impactos notables y con frecuencia negativos en el tejido social de las comunidades. Por otra parte, el programa no se conformó con los objetivos de sus antecesores. Para el año 2000 abarcaba a 2.6 millones de familias, o un poco más del 50% de todas las familias rurales del país.

* Profesores-Investigadores del CIESAS Occidente.

En segundo lugar, el PROGRESA fue el primer programa de política social mexicano a evaluarse en los términos rigurosos de los métodos pseudo experimentales cuantitativos comunes en otro tipo de investigaciones, sobre todo la educativa. La evaluación comisionada al *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), para el periodo 1998-2000, mostró que los niños beneficiarios becarios alargaban su carrera escolar; que las diferencias de género en escolaridad se estrechaban; que los becarios se enfermaban menos y asistían más a la escuela, y, se decía también, que las familias beneficiarias adquirían más rápidamente diversos activos que las no beneficiarias. A la par de esta evaluación, el CIESAS realizó dos estudios antropológicos que mostraron los mismos impactos positivos, aunque también ciertos problemas en los procesos de identificación, entrevista, selección e incorporación de las familias pobres. Las evaluaciones del CIESAS también indicaron que las promotoras, mujeres titulares elegidas por sus vecinas para representarlas y para articular el programa a nivel comunitario con las instancias municipales y federales, estaban sobrecargadas de trabajo; que los hogares donde todos los adultos trabajaban tenían una menor probabilidad de ser entrevistados y por lo tanto incorporados; y que los servicios de educación y, sobre todo, de salud, se estaban viendo saturados por las exigencias de un nuevo programa social que se basaba en su personal, pero tenía poca capacidad de apoyarlos. Sorprendió a los evaluadores del CIESAS constatar que, por primera vez, el monto total de las transferencias llegaba a las mujeres titulares sin mermas, mordidas ni “regalos” a los agentes intermediarios, algo sustancialmente distinto a lo habitual en el antecedente sexenal inmediato a este programa, el PRONASOL.

Al discutir la continuidad del programa a fines del 2000, el Congreso de la Unión, dentro del cual se había manifestado cierta oposición al programa, se inclinó por evaluar sus resultados más que su filosofía. No pesó tanto en sus deliberaciones el que su orientación fuera hacia los recursos humanos futuros de las familias (los jóvenes en edad escolar), sino que, en conjunto, el programa había demostrado mejorías palpables en una amplia población que había sido muy difícil de alcanzar con otras estrategias de intervención y que, hay que recordarlo, había sido duramente golpeada por el cambio de política hacia el campo a partir de 1989-1990. La eliminación de subsidios y “paquetes técnicos”, la liberación del mercado externo, que provocó la caída de precios agrícolas, y la privatización de las empresas proveedoras de insumos agrícolas habían obrado en conjunto

para deteriorar las condiciones de vida de múltiples productores precarios: del 85% de los campesinos que con dificultades producía un excedente para el mercado, y que con las reformas al campo vio reducidos sus ingresos. De esta manera, el Congreso vio positivamente un programa autoconcebido como de “capital humano” porque, además de fomentar la educación, la salud y la nutrición, se había convertido en un instrumento palpablemente eficaz de reducción de la pobreza extrema. De esta manera, las evaluaciones hicieron posible que los legisladores se formaran una opinión independiente de la formulada por los responsables del programa, y que concluyeran que tenía virtudes importantes.

Por otra parte, el Congreso y varios analistas se preguntaban si la naturaleza y límites del programa eran los correctos. Tal vez, los logros constatados del programa podrían extenderse. ¿No había pobreza en las ciudades? ¿No habían mostrado varios estudios que los sectores populares urbanos también habían sido víctimas de la crisis y el ajuste económicos? ¿No había también necesidad de fomentar la educación, la salud y la nutrición en las ciudades? La necesidad evidente de generar empleo y oportunidades productivas en el campo y en pequeñas ciudades pobres también forzaba a preguntarse si el PROGRESA, en su formulación original o una nueva, podría efectivamente garantizar la inserción productiva de los pobres rurales y urbanos, para así brindar una salida sostenible a su pobreza.

Por último, un conjunto importante de actores —que se habían desempeñado hasta entonces en las organizaciones sociales y que por primera vez eran invitados a puestos de responsabilidad federal, entre ellos el PROGRESA— también deseaban establecer si el programa, con algunos cambios, podría favorecer la operación de un cambio político profundo en la población. Hasta el año 2000, el programa había seleccionado beneficiarios entre una población pasiva y desinformada. Sólo se pedía a los responsables de los hogares que respondieran preguntas cuando se les hacían, y el sistema funcionaba mejor cuando esos beneficiarios potenciales no sabían nada del programa y de sus criterios de selección. Así se evitaba la intervención de caciques y líderes políticos locales, y la muy extendida manipulación de la información sobre los beneficiarios con el fin de que ciertos clientes políticos fueran incluidos como beneficiarios. ¿Podría el programa funcionar mejor con una colaboración más activa e informada por parte de la población? ¿Podría ser parte de la ciudadanización de la política social, y de la política en general?

El texto que aquí se expone recoge los principales resultados de la evaluación cualitativa de la primera etapa de transformación del PROGRESA (reestructurado como Oportunidades, Programa de Desarrollo Humano, a partir de marzo de 2002). En esta primera etapa de transformación, ni el programa ni la SEDESOL contaban con algunos de los logros técnicos posteriores, que permiten la localización de hogares individuales y de manzanas donde los hogares tienen ciertas características.

Hasta el año 2000, las zonas donde operaba el programa eran definidas por el índice de marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población a partir de información del Censo de Población del INEGI de 1995. En estas zonas, se seleccionaban las comunidades de niveles medios, altos y muy altos de marginalidad, y se daba prioridad a las últimas. Las comunidades eran censadas en su totalidad por personal de una empresa privada especializada en encuestas, y la información se procesaba en la coordinación nacional para, por medio de análisis discriminante, seleccionar como beneficiarios a los hogares que se encontraban por debajo de una línea definida por sus activos, su tasa de dependencia y sus ingresos. Las mujeres amas de casa de los hogares seleccionados eran invitadas entonces a una asamblea de incorporación, donde se les explicaba que el programa les brindaría:

una transferencia fija básica llamada de "apoyo alimenticio"; una beca a cada estudiante del hogar, desde el 3er año de primaria hasta el 3er año de secundaria, cuyo monto era diferencial por género y creciente según el grado; suplementos alimenticios a los niños menores de dos años, a las madres embarazadas y lactantes y a otros niños detectados como desnutridos, y transferencias monetarias para útiles escolares.¹

A cambio, las titulares, los becarios y sus familias debían:

- 1) cumplir con un calendario individualizado de seguimiento de salud, en el centro que se les asignara
- 2) enviar a sus hijos a la escuela, y cumplir con una norma de asistencia mínima;

¹ Inicialmente, el programa entregaba paquetes de útiles escolares en especie.

- 3) asistir a pláticas de capacitación en salud
- 4) cumplir con diversas faenas comunitarias.

El control del cumplimiento de estas co-responsabilidades era bimestral, y la transferencia se reducía si se detectaba incumplimiento.

En la misma asamblea, las mujeres eran invitadas a elegir a una de ellas como intermediaria ante los diversos agentes del programa. Esta persona, llamada "promotora", no recibía ningún ingreso adicional.

A partir de 2001, el programa recibe un aumento sustancial de recursos presupuestales, destinados a incorporar más habitantes rurales pero, sobre todo, a extender el programa hacia pequeñas localidades urbanas. El principal problema técnico para extender la cobertura hacia áreas urbanas es la dispersión de los habitantes pobres en las mismas. La heterogeneidad socioeconómica es mucho mayor en zonas urbanas que rurales, y el costo de censar poblaciones de hasta 50,000 habitantes (cuando la media en las rurales era de menos de 1,000) es prohibitivo. El método de selección e incorporación se alteró sustancialmente en 2001. Con información a nivel de las AGEBS (Áreas Geoestadísticas Básicas, que típicamente incluyen entre 1,500 y 5,000 habitantes), la Coordinación Nacional del programa seleccionó zonas urbanas de concentración de hogares pobres e invitó a las autoridades locales (normalmente al encargado de desarrollo social del municipio) a corregir las zonas seleccionadas para encuestar a partir de su conocimiento directo de su ciudad.² Se esperaba que estos funcionarios indicaran, en el mapa, en qué otras zonas de su ciudad había una concentración perceptible de pobres, para que allí también trabajaran las brigadas de encuestadores. Un punto importante de la evaluación fue entonces conocer la manera en que las autoridades locales respondieron a esta solicitud. El PROGRESA había evitado a toda costa hasta entonces que las autoridades y líderes locales intervinieran en el proceso de selección. En 2001 se les solicitó que colaboraran. La evaluación muestra lo sucedido en las comunidades estudiadas.

² A partir del año 2002, el programa selecciona las áreas y zonas urbanas a encuestar a partir de información de mucho menor escala (de manzana o inferior), con lo cual crece la precisión con que es capaz de detectar hogares candidatos al programa.

En segundo lugar, la naturaleza del programa se encontraba en discusión. Si bien fomentaba el capital humano, y se había encontrado además que podía incidir favorablemente en el bienestar de los hogares, ya no había un solo criterio de evaluación. Los evaluadores cualitativos optamos entonces por un marco de *vulnerabilidad* (ver *infra*). Pensamos que, si bien se debían esperar logros en educación, salud y nutrición, y que las transferencias debían repercutir en el nivel de ingresos de los hogares, la mejoría neta y sostenible en los hogares se relacionaba con su capacidad de manejar cambios notables en su interior y su entorno.

El texto analiza los cambios registrados en hogares de seis comunidades semiurbanas (Arteaga, Michoacán; Basconobe, Sonora; Ébano, San Luis Potosí; Hostotipaquillo, Jalisco; La Ribera, Jalisco y Tatahuicapan de Juárez, Veracruz) que se incorporaron al programa PROGRESA-Oportunidades en septiembre de 2001. En ese año fueron visitados para hacer una primera evaluación basal y en 2002 se regresó a ellos para realizar una evaluación de seguimiento que nos permitiera identificar estos cambios. Se trata entonces de una evaluación de dos puntos en el tiempo para cada comunidad y cada hogar. Se estudiaron tanto hogares beneficiarios como no beneficiarios pobres. Su objeto fue transmitir al programa PROGRESA-Oportunidades cuáles son los factores comunitarios, de hogar y de organización del Programa que inciden en el mayor o menor impacto del mismo sobre sus áreas objetivo. ¿Cuáles son los usos que la gente le ha dado a las transferencias en efectivo que el gobierno mexicano les hace llegar?, ¿Qué cambios observamos en los hábitos alimenticios, en las dietas y prácticas de consumo, en la salud y en la educación de estas familias?

La exposición de resultados está dividida en cuatro secciones: la primera explica el enfoque de la vulnerabilidad, que sustenta el análisis. La segunda aborda la metodología empleada tanto en 2001 como en 2002 para hacer explícito el proceso de seguimiento en tanto lo realizado en 2002 sólo adquiere sentido si se contrasta con la evaluación basal de 2001. La tercera expone los principales hallazgos y la última incluye conclusiones y recomendaciones.

MARCO ANALÍTICO-CONCEPTUAL

Tanto el estudio basal como el seguimiento se realizaron desde la plataforma analítica que proporciona el enfoque de los activos de los hogares y la vulnera-

bilidad. Dicho enfoque requiere un análisis riguroso y pormenorizado del “portafolio” de recursos de los hogares *vis-à-vis* y las estructuras de oportunidades de las localidades o comunidades (Katzman, 1999). El concepto de vulnerabilidad, como lo hemos planteado en otros textos (Escobar *et al.*, 2001) se distingue del de pobreza en tanto el último lleva a cabo mediciones estáticas en ciertos momentos en el tiempo y de acuerdo a la construcción (más o menos normativa) de una línea de pobreza. El concepto de vulnerabilidad es dinámico y alude a los procesos que se generan en las condiciones de inseguridad/seguridad del bienestar de los individuos, grupos domésticos o comunidades ante un ambiente cambiante (Moser, 1996). Este enfoque proporciona las herramientas idóneas para analizar los cambios en los niveles de vulnerabilidad de los hogares estudiados en 2001 y re-estudiados en 2002 ante el impacto del Programa Oportunidades.

El enfoque de los activos y la vulnerabilidad plantea que los cambios en el ambiente en el cual están inscritos los grupos domésticos pueden ser ecológicos, económicos, sociales o políticos y se pueden presentar de manera brusca o como tendencias de mediano y largo plazo, o como ciclos estacionales. En el seguimiento hemos estudiado el impacto del Programa en términos de los cambios producidos en los niveles de vulnerabilidad de los hogares originalmente estudiados. Hemos procurado distinguir el posible impacto de otros procesos (sequías, inundaciones, crisis económicas, etcétera) puesto que no todos los cambios son atribuibles al efecto del Programa Oportunidades.

Una de las ventajas de este enfoque es el énfasis en el análisis del impacto del ambiente cambiante (Moser, *op. cit.*) y los cambios en las estructuras de oportunidades (Katzman, *op. cit.*) en cuanto a menores o mayores condiciones de riesgo e incertidumbre. En este sentido, la investigación realizada (tanto el diagnóstico basal como el seguimiento realizado en el año 2002) provee la oportunidad de probar las hipótesis de trabajo construidas. Podemos averiguar si el Programa Oportunidades ha abierto el abanico de opciones para las familias pobres beneficiarias, en cuanto a la ampliación de su capacidad de compra (recursos en efectivo para el consumo que en teoría deben redundar en una mejor dieta), de aumento, reforzamiento o construcción del capital humano (a través de la educación formal y el acceso a los servicios de salud), así como en el incremento de opciones en el ámbito laboral y productivo. En teoría, el Programa Oportunidades debe alterar las capacidades de las personas, en primer lugar porque provee

un ingreso fijo dependiente de los niños que asisten a la escuela y del cumplimiento de las corresponsabilidades. En segundo lugar, porque debe tener un impacto en la salud y, por lo tanto, en la capacidad de trabajo y, a mediano plazo, porque debe mejorar la capacidad de inserción económica de las personas.

El análisis de la vulnerabilidad implica tanto la identificación de las amenazas como de las capacidades que las personas tienen en el manejo de recursos, en el aprovechamiento de oportunidades. Se trata, entonces, de una perspectiva que toma en cuenta las formas en las que los individuos, las familias y grupos domésticos se resisten y/o adaptan a los cambios, los mecanismos que echan a andar para recuperarse de los efectos nocivos de las crisis económicas o los que instrumentan para aprovechar nuevas oportunidades. Uno de los cambios más importantes en la vida de estos grupos domésticos es, sin duda, la transferencia de recursos (tangibles e intangibles, monetarios y en especie) gubernamentales a través del Programa Oportunidades.

Los estudiosos de la pobreza y la vulnerabilidad han mostrado la utilidad de centrar el análisis en los recursos de los grupos domésticos. Para Moser (1996), los recursos que los individuos, las familias y las comunidades movilizan ante los problemas que enfrentan son, precisamente, sus medios de resistencia y de adaptación. Diversos estudios han documentado que los pobres echan mano de una serie de mecanismos de supervivencia entre los que sobresalen el trabajo de los miembros de los hogares y el intercambio social (Lomnitz, 1975; Roberts, 1995; Torrado, 1996; Benería, 1992; Benería y Roldán, 1987; Chant, 1991; González de la Rocha, 1994). La perspectiva adoptada en este análisis no pretende, sin embargo, insistir en las "estrategias de supervivencia" sin tomar en cuenta sus límites. Análisis realizados recientemente han demostrado que los recursos de los pobres no son ilimitados y que los ajustes económicos de tipo macro han producido una erosión de los recursos con los que cuentan. De esta manera, se ha insistido en la necesidad de analizar tanto los medios de resistencia y adaptación (los recursos) como los límites en el uso y aprovechamiento de dichos recursos (Moser, 1996; Kztzman, 1999; González de la Rocha y Grinspun, 2001).

Siguiendo a Moser, hacemos énfasis en que el ejercicio de entender las formas en las que los pobres se organizan y reaccionan al cambio es útil no nada más para fines académicos, sino fundamentalmente, para fines del diseño de programas de política social. Éstos deben basarse en un conocimiento profundo

de la realidad de la población que se pretende beneficiar para que la intervención, cuyo objetivo es reducir la pobreza, apunte y fortalezca las propias soluciones de la gente, en lugar de sustituirlas o bloquearlas (Moser, *op. cit.*).

La vulnerabilidad, como proceso, está íntimamente relacionada con la posesión –cambiante– de recursos, de tal forma que el aumento en la suma de recursos con la que un grupo doméstico pueda contar en un momento en el tiempo tendrá un efecto positivo en sus niveles de vulnerabilidad (vulnerabilidad disminuida). Esto es, precisamente, lo que esperamos encontrar en este análisis de seguimiento. Al mismo tiempo, la reducción de recursos está íntimamente asociada a niveles más elevados de vulnerabilidad (Moser, *op. cit.*). De acuerdo con Kztzman (*op. cit.*) los cambios en los niveles de vulnerabilidad pueden estar asociados a cambios que operan, por un lado, en el "portafolio" de recursos y activos de los hogares y, por otro, a cambios que se dan en las estructuras de oportunidades (o por cambios en ambas dimensiones). En el caso que nos ocupa, podemos plantear –como hipótesis– que el Programa Oportunidades opera sobre las bases de la vulnerabilidad en dos sentidos: por un lado, amplía las estructuras de oportunidades (a través de los servicios de salud y educación) y, por el otro, ensancha el portafolio de recursos de los grupos domésticos con insumos monetarios (y en especie: la papilla para los infantes y niños pequeños) que pueden convertirse en mejor y más abundante consumo (alimentario, de ropa y calzado, etcétera). Todo ello debería significar la ampliación de recursos necesarios para que las familias se ubiquen en una situación de menor riesgo ante la adversidad.

Los recursos de los hogares son de naturaleza tangible e intangible y en este documento nos centramos en el análisis de los cambios de dichos recursos. Los más importantes, desde nuestro punto de vista y de acuerdo con el enfoque de los activos y las estructuras de oportunidades, son:

- * Trabajo (y recursos productivos)
- * Vivienda
- * Capital humano
- * Relaciones domésticas
- * Relaciones sociales extra-domésticas (capital social).

Estos recursos pueden ser robustecidos o debilitados por cambios en el ambiente, básicamente a través de las transformaciones que sufre la estructura de

oportunidades (el mercado laboral y la capacidad del Estado de proveer servicios, prestaciones, subsidios, opciones laborales). Contar con fuerza de trabajo, con miembros disponibles y dispuestos a trabajar por un salario, es un recurso importante, que puede no convertirse en un activo real si el mercado laboral está saturado o francamente deteriorado. La falta de oportunidades de empleo que los individuos relataban como uno de sus problemas más importantes, denotaba precisamente, una gama reducida de opciones para que la gente obtuviera su sustento. Vimos que en esas condiciones, el recurso "trabajo" no se traduce en ingresos que apunten el bienestar (menguando la vulnerabilidad) de los individuos y sus grupos domésticos. No creemos encontrar demasiados cambios en el uso y movilización del recurso trabajo, puesto que el Programa Oportunidades aún no instrumenta –aunque está en sus esquemas– la articulación con programas de apoyo a actividades productivas que fortalezcan el uso de este recurso doméstico. Pero dado que el programa en cuestión no opera en el vacío, pueden haberse generado cambios –positivos o no– en la movilización del recurso trabajo y estaremos atentos a ello.

Según Moser (*op. cit.*), los recursos se transforman en activos de dos formas fundamentales: 1) A través de la intensificación de estrategias existentes; y 2) A través del desarrollo e instrumentación de estrategias nuevas y diversificadas.

Sin dejar de tomar en cuenta estos lineamientos, con los que concordamos, nos centraremos en estudiar el papel de las transferencias y los servicios que otorga el Programa Oportunidades como factores que, por un lado, dan recursos a las familias beneficiarias y, por otro lado, pueden afectar la conversión de los otros recursos (los preexistentes) en activos.

Aunque reconocemos la existencia de estrategias o mecanismos de supervivencia que se gestan en los procesos y dinámicas domésticas de los pobres en su cotidiana lucha en contextos caracterizados por bajos salarios, precios elevados, infraestructura deficiente, etcétera, consideramos necesario advertir que la base de recursos puede ser desgastada. Es decir, los recursos no son inagotables (González de la Rocha y Grinspun, 2001). En el estudio basal advertimos que los contextos sociales y económicos estudiados estaban caracterizados por obstáculos para la transformación de recursos en activos y encontramos que las capacidades de supervivencia eran débiles, situación contrarrestada en parte por las remesas de los migrantes hacia otras regiones del país o al vecino país del norte.

Hemos visto que cuando se pueden usar los recursos de manera efectiva –cuando hay opciones en la estructura de oportunidades– se reduce la vulnerabilidad y cuando los recursos se erosionan, la vulnerabilidad se ensancha.

Desde esta perspectiva, es necesario distinguir, entonces, entre recursos y activos de los hogares (Katzman, *op. cit.*). Para ello se requiere vincular las estructuras de oportunidades y las capacidades familiares de hacer uso de sus recursos en nuestros esquemas analíticos. Las estructuras de oportunidades, según Katzman, están compuestas por el mercado de trabajo y el Estado en tanto proveedor de servicios, subsidios, etcétera, para la población.

La matriz de vulnerabilidad construida por Moser es un instrumento útil para nuestro análisis. En ella se identifican los indicadores de aumento de vulnerabilidad y los indicadores de vulnerabilidad decreciente de acuerdo con el manejo de los recursos individuales y domésticos.

CUADRO 1
Matriz de vulnerabilidad

Tipo de activos	Factores de mayor o menor vulnerabilidad
Trabajo	Participación, homo/ heterogeneidad ocupacionales
Vivienda	Precariedad vs. solidez, tenencia segura o insegura, dotación de servicios
Capital humano	Educación, salud
Relaciones domésticas	Colaboración, participación, autoritarismo vs. igualdad
Capital social	Aislamiento social vs. ayuda mutua, faccionalismo vs. intercambio social, conflicto vs. colaboración

Cuando se presentan indicadores de vulnerabilidad en todos los renglones, es decir, en el uso y manejo de todos los recursos de la matriz, podemos hablar de procesos de acumulación de desventajas (González de la Rocha, 2000 y Auyero, 2000) que favorecen y recrudecen la vulnerabilidad a tal grado que incluso una posible futura apertura de opciones puede ser insuficiente para paliar o revertir los daños. Los procesos de acumulación de desventajas están relacionados con economías políticas caracterizadas por el repliegue del Estado (gradual o vertiginoso) de su papel de guardián del bienestar, regulador de las economías o actor económico, y por cambios estructurales que han producido aumentos dramáti-

cos en la desigualdad de los ingresos, el desempleo, la pobreza, la inseguridad social, etcétera. Lo que Auyero (2000) denomina "violencias neoliberales".

Por último: la vulnerabilidad y la acumulación de desventajas definen situaciones en las cuales la pobreza es más permanente que en otras. Como lo han mostrado González de la Rocha (1994) y Herrera (2000) una parte sustancial de los hogares experimenta, en distintos momentos de su vida, situaciones de pobreza. Esto equivale a decir que la situación de pobreza está inscrita en un proceso definido por factores exógenos (situación económica, condiciones de los mercados de trabajo, de bienes y de servicios) y endógenos (disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo, evolución de la cantidad y calidad de sus miembros capaces de trabajar). La combinación de ambos influye en la creación de tipos específicos de hogares en situación de pobreza crónica.

METODOLOGÍA

En 2001 a la par de nuestra evaluación, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) llevaba a cabo otra también de tipo basal, pero cuantitativa de ahí que, con el fin de poder contextualizar nuestra información en los hallazgos del estudio del INSP y de poder establecer un diálogo entre los análisis de las evaluaciones cualitativas y cuantitativas, seleccionamos nueve comunidades para nuestro estudio de las que conformaban la muestra de evaluación del INSP. El trabajo realizado en 2002 completa el de 2001, es decir, la información basal de los hogares y las comunidades en 2001 sólo adquiere sentido al ser contrastada con la del seguimiento de 2002, porque sólo en éste sería posible observar los cambios acaecidos de manera directa, no retrospectiva. Por esta razón, en este apartado nos referimos al conjunto de los trabajos, aunque en González de la Rocha *et al.* (2001) se pueden encontrar más detalles respecto de la metodología del estudio basal.

La metodología cualitativa comprende un conjunto de técnicas normalmente no sujetas a análisis estadístico por medio de las cuales es posible acercarse a las conductas, normas y significados de los actores en términos mucho más cercanos a los suyos propios que los que es posible recopilar en estudios de corte estadístico. La técnica central de este método es el estudio de caso. En éste, el objetivo es comprender la interacción de las instituciones sociales, económicas

y culturales en la conducta y la racionalidad de un sujeto o una unidad de análisis. El método cualitativo es considerado normalmente como uno que puede producir información válida, es decir que expresa correctamente estas interacciones, pero no es generalizable. Hay dos razones para considerarlo no generalizable. La primera tiene que ver con la categorización sustancialmente idiosincrática de las interacciones sociales en un solo caso, lo cual hace que éstas no se puedan concebir y categorizar de la misma manera en otros casos. La segunda tiene que ver con la cobertura de las variaciones relevantes en la población de interés. Cada una de las dificultades mencionadas tiene respuesta, aunque es menester conceder que las mismas no son aceptadas fácilmente en los debates generales en las ciencias sociales. La primera dificultad se sortea parcialmente al señalar que la investigación cualitativa, como cualquier otra, depende de una conceptualización básica y general de los fenómenos bajo estudio. Los resultados de la misma, por lo tanto, se pueden expresar por medio de conceptos y relaciones entre conceptos que son de índole general. La segunda dificultad es válida sólo si se entiende la investigación científica como un acto aislado de poner a prueba cierta comprensión de la realidad. Por el contrario, dicha investigación es parte de un proceso que va del conocimiento particular al general y, al encontrar problemas con ese entendimiento, una vez más a hechos particulares para intentar formular nuevas generalidades. En dicho proceso las metodologías cualitativas corresponden a un momento de comprensión cercana a lo individual, y las metodologías cuantitativas al momento de comprensión cercano a lo general. Pero entre estos momentos hay muchos otros, en los cuales se van añadiendo las variaciones que producen diversos casos para llegar a formulaciones generales. Estas últimas formulaciones son susceptibles de ser estudiadas cuantitativamente. De aquí la complementariedad de los métodos cualitativo y cuantitativo, y la conveniencia de considerarlos parte de un solo método científico como enfoque general de la investigación.

Nuestras evaluaciones de las diversas etapas del Programa Oportunidades, a pesar de ser estrictamente cualitativas, buscan hechos generales. Para esto cumplen con dos condiciones: en primer lugar, los análisis de los estudios de caso se hacen con instrumentos conceptuales de índole general, en este caso el enfoque de la vulnerabilidad y los recursos de los hogares. En segundo lugar, este enfoque nos permite incorporar tipos de casos diferentes, con el fin de comprender las

variaciones posibles y postular relaciones de carácter más general cuya comprensión sea de utilidad para quienes, en el programa, buscan optimizar los resultados del mismo en hogares y asentamientos diferentes.

En 2001 visitamos nueve comunidades para evaluar el desempeño del Programa en su fase de incorporación. De éstas, siete se encontraban en proceso de incorporación en esa fecha y otras dos serían incorporadas posteriormente, cuando se incrementara el presupuesto de Oportunidades. Por esta razón las últimas dos fungían como localidades de control. La selección se llevó a cabo mediante el diseño de una matriz de tipos de comunidad según: 1) tamaño (de poco más de 2,500 habitantes hasta 35,000); 2) variables demográficas básicas (fecundidad, mortalidad y migración); 3) porcentaje de población indígena; 4) porcentaje de población analfabeta; 5) sector económico predominante (agricultura *vs.* manufactura). De éstas, escogimos nueve comunidades según se acercaran a representar tipos diferentes. Las comunidades varían en todos los aspectos ya mencionados. Cuando había más de una comunidad del estudio del Instituto Nacional de Salud Pública en cada celda de la matriz; es decir, con las mismas características, nuestra decisión se basó en distribuir la muestra en la mayor cantidad posible de estados de la república, razón por la cual estudiamos 2 comunidades en Jalisco y 7 en otros tantos estados. La segunda comunidad de Jalisco fue incorporada al estudio por ser notable por la cantidad de “maquila” a domicilio que ahí se realiza, particularidad que puede modificar las estrategias laborales de las familias. De esta manera logramos estudiar la mayor diversidad posible de situaciones en las cuales el Programa incorpora a nuevos beneficiarios. Esta diversidad arroja resultados mucho más confiables que el típico estudio etnográfico de comunidad, aunque su generalidad debe ser puesta a prueba posteriormente por medio de la contrastación con los resultados de estudios de muestras estadísticas.

Con el fin de garantizar una selección autónoma de las comunidades, las autoridades del Programa no intervinieron en su selección, y sólo fueron avisadas de la comunidad de estudio en dos casos. Usamos para este fin la lista de comunidades seleccionadas por el INSP, y la información censal y de AGEB disponible en el INEGI. No percibimos ningún intento del Programa por sesgar o prestar especial atención a las comunidades seleccionadas en ninguno de los dos años. Naturalmente, sin embargo, en el momento de iniciar el seguimiento ya sabían qué comunidades serían objeto del mismo.

Los estudios de 2001 comprendieron: estructura de oportunidades de la comunidad, funcionamiento y organización de unidades domésticas, disponibilidad, acceso y uso de los servicios de educación, salud y otros programas sociales, y el proceso de incorporación de hogares en cada comunidad, con el objeto de establecer errores de inclusión/exclusión que puedan adjudicarse a la organización misma del proceso de selección e incorporación.

Para recabar la anterior información en cada una de las localidades visitadas, se entrevistó a un conjunto predefinido de “actores cruciales” (enlace municipal, maestro, responsable del centro de salud, promotora y/o vocales); se hicieron de cuatro a seis estudios de hogar, que constaban de información sociodemográfica básica y de un estudio cualitativo de la organización, la economía y las percepciones de la jefa del hogar y de otros miembros; y se realizaron además 3 grupos focales en cada comunidad (jefes de hogar, jefas de hogar y jóvenes). Cada instrumento fue diseñado por los directores del proyecto en el CIESAS Occidente con base en dos estudios piloto completos (Cherán, Michoacán y Ameca, Jalisco).

Después de hacer un primer informe general de hallazgos, observamos que los materiales podían ser analizados con mucho más detalle y reduciendo notablemente el sesgo del analista, al capturar y analizar la totalidad de la información obtenida para cada uno de los ítems. Para lograr este tipo de análisis, de mayo a julio de 2002 tres investigadores de campo trabajaron en la clasificación de los materiales de los diarios de campo (escritos a mano) en fichas Access, y los dos directores y la coordinadora hicieron una redacción que permite observar de manera muy directa la complejidad de los procesos de cada asentamiento y hogar.

La captura y clasificación de todos los materiales, aunque minuciosa y absorbente, resultó útil, en primer lugar para el análisis basal (González de la Rocha y Escobar, 2001; Escobar y González de la Rocha, 2002) y en segundo lugar, para la revisión de los cambios observados entre 2001 y 2002 en cada hogar, ya que la información estaba disponible para consulta en campo cuando los investigadores regresaron a cada hogar y en el momento de la redacción de los cambios observados (había fichas temáticas iguales de cada hogar, una para 2001 y otra para 2002).

El trabajo de campo de 2002 se empezó a planear en junio de ese año. De las siete comunidades de tratamiento estudiadas en 2001, una no había sido incor-

porada finalmente, por lo que esto redujo el total. Decidimos no estudiar las comunidades "testigo" (las que se iban a incorporar con posterioridad) porque finalmente sí fueron incorporadas al Programa, y habían perdido su cualidad analítica. Esto dejó entonces seis comunidades para el análisis correspondiente al 2002.

El trabajo de campo de 2001 había sido inmediatamente posterior al proceso de entrevista, selección e incorporación al Programa, aunque los hogares no habían recibido aún las transferencias monetarias. Éste había sido un evento extremadamente importante en las comunidades, y el conjunto de la población hervía con comentarios e historias sobre los incluidos, los excluidos, los no entrevistados, la participación de las autoridades locales, etcétera. El tema de la selección de beneficiarios adquirió gran relevancia y absorbió una buena parte del trabajo de los investigadores de campo, lo cual quedó reflejado en el diagnóstico basal 2001. Para 2002 decidimos dejar totalmente de lado el tema. En primer lugar, se nos informó que no iba a haber un proceso de selección de hogares adicional en 2002 en las localidades de estudio. En segundo lugar, la atención prestada a este proceso había reducido el tiempo disponible para estudiar hogares, escuelas y clínicas. Decidimos entonces concentrar nuestra atención en todos los temas acordados con Oportunidades, pero con énfasis en los hogares, que serían los escenarios de los cambios suscitados por la incorporación. Ampliamos la cantidad de hogares entrevistados a profundidad de cuatro a seis en cada comunidad, incluyendo hogares beneficiarios y no beneficiarios del Programa, y detallamos sustancialmente los guiones de los estudios de caso, con el fin de contar con información mucho más detallada para 2002. Los hogares estudiados por primera vez en 2002 debían dar información retrospectiva a 2001 en sus aspectos básicos (composición, vivienda, ocupación, ingreso y las áreas objetivo del Programa). Todo esto sólo fue posible al alargar las estancias de estudio en cada comunidad, de 12 a 17 días efectivos.

Nuestro objetivo era enriquecer aún más los estudios de cada comunidad y para este fin decidimos que todos los materiales se ficharan directamente en campo, dentro de los ficheros ya elaborados en 2001. En cuatro de las seis comunidades re-estudiadas, logramos que uno de los dos investigadores fuera el mismo que el año anterior, lo que permitió acortar sustancialmente los días de establecimiento de confianza y *rapport*. Los estudios de caso de hogar, sin embar-

go, sí se transcribieron como narraciones textuales de la situación, historia y perspectivas de cada hogar.

La redacción se basó en un análisis de gabinete que compara toda la información pertinente de 2001 y 2002, establece sus diferencias, y busca explicar las razones de los cambios. El análisis busca establecer si la incorporación/no incorporación a Oportunidades de cada hogar es la explicación de los cambios observados, cómo se incorpora cada hogar al Programa y cómo interactúa con las actividades previstas en Oportunidades (cobros, asistencia escolar, a la clínica, a pláticas). Para entender el conjunto de los casos, sin embargo, no hacemos un análisis estadístico, sino buscamos identificar los factores económicos, de organización doméstica, del Programa y de la organización institucional de los sectores de servicio que definen un mayor o menor impacto en cada aspecto analizado.

HALLAZGOS DEL SEGUIMIENTO

Nuestro interés en cada uno de estos apartados del análisis de hogares es detallar los factores que han incidido en los cambios en la vulnerabilidad de los hogares que corresponden a cada rubro (vivienda, capital humano, trabajo, organización doméstica y relaciones de ayuda mutua o intercambio social). En algunos rubros el impacto del Programa debe ser directo (capital humano, por ejemplo), mientras que en otros esperamos un impacto indirecto.

Vivienda

En el caso de la vulnerabilidad de los hogares por lo que toca a vivienda, ésta se compone de tres aspectos: calidad de la construcción (fragilidad *versus* solidez, así como factores que hacen más fácil o difícil la vida en ella), seguridad de la tenencia, y servicios con que cuenta la misma. En general, encontramos que el impacto del Programa Oportunidades en estos aspectos es indirecto.

Por otra parte, en el conjunto de hogares estudiados hay tres factores fundamentales que han incidido en los tres componentes de la vivienda a lo largo de esos 12 meses. El primero está constituido por las remesas de miembros de la familia que han trabajado en Estados Unidos de América. El segundo es la intervención del municipio, que a su vez está ligado con programas federales (VIVAH)

y con movimientos ciudadanos de los habitantes de los barrios y su propio trabajo. El tercero es el Programa Oportunidades. El impacto de los dos primeros es directo (aunque el del segundo en realidad responde a un conjunto de factores en sí mismo). El impacto de Oportunidades es indirecto, a través de variaciones en el destino de los ingresos que han sido posibles gracias a las transferencias del Programa.

Sobresale la ausencia de los ingresos “normales” devengados en la localidad, ya sean estacionales o constantes, como factor de mejoría de la vivienda. En todo caso, la incapacidad de estos ingresos de incidir en la vivienda se manifiesta en el deterioro relativamente paulatino de la calidad de la misma, sobre todo cuando está construida con materiales perecederos o de vida corta, tales como recortes de madera o láminas galvanizadas de desecho de otras construcciones. En otras palabras, y en consonancia con lo explicado en el apartado de estructura de oportunidades, los empleos y los ingresos derivados de fuentes locales en general (hay excepciones) no bastan para que los hogares estudiados construyan su patrimonio paulatinamente.

En el amplio conjunto de hogares estudiados, que incluye hogares con y sin Programa Oportunidades, el principal factor que ha permitido hacer mejoras a las viviendas durante este año es el dinero que proviene de los Estados Unidos de América. Una parte de estas casas son las que ahora sobresalen en sus colonias por su construcción de tabique o block. Pero muchas otras han hecho mejoras parciales: herrería, cuartos adicionales, muros laterales de protección de los predios. El problema, sin embargo, es que las remesas son variables, más aún que los empleos normalmente inseguros de los familiares en Estados Unidos. Gloria dejó de recibir dinero y mensajes de su marido, al punto que ahora ella afirma ser jefa sin pareja. Su casa sobresale de las demás en el barrio por su calidad, pero sus ingresos actuales son extremadamente bajos. Como unidad doméstica está dejando de existir. Sus hijos van y vienen, comen con parientes más que ocasionalmente, y ella piensa dejarlos de plano con su mamá mientras ella misma prueba suerte en Estados Unidos. La mejoría de la vivienda es en sí misma sustentable, pero el hogar es extremadamente vulnerable a la calidad de la relación con el familiar emigrado y del empleo que éste desempeña en Estados Unidos.

El segundo factor es mucho más complejo de explicar, porque consiste a veces en acciones unilaterales, no solicitadas, de las autoridades, y otras es parte

de un proceso más o menos llano o tortuoso por el cual los habitantes de estas barriadas tramitan y reciben apoyos de construcción. Una casa caída con un ventarrón está parcialmente reconstruida, ya con materiales sólidos, gracias al apoyo en especie del municipio, al sacrificio del ingreso de un miembro hábil (que se ha dedicado a construir la casa) y a que las transferencias de Oportunidades le permiten a la jefa de hogar dedicar algún dinero adicional a los materiales que hay que seguir comprando.³ Otras mejoras “cayeron del cielo”, como cuando un ingeniero saludó a una niña en el dintel de su puerta, le preguntó si la casa era de su familia, y tomó las medidas para que, en tres semanas, la familia contara con un pie de casa tipo VIVAH además de los cuartos de madera que ya tenían, sin pagar un centavo. Otras mejoras han sido motivo de negociaciones colectivas. Típicamente se refieren a la introducción de servicios, pero frecuentemente parte del “paquete” negociado incluye materiales para la vivienda.

Estos apoyos son una bendición cuando llegan. Pero por lo menos en dos casos, ha habido corrupción o poca transparencia en su manejo. Un ama de casa debió firmar por cierta cantidad de materiales y recibió la mitad. Otra también firmó antes de recibirlos, y después fue notificada de que los materiales se usarían en la construcción de un hospital que está en proceso.

Los servicios públicos (agua y electricidad) se acercan a las barriadas más atrasadas. Muchos hogares ahora tienen un mayor acceso al servicio de agua. Aunque ésta escasee (normalmente sólo fluye el líquido durante unas horas al día o a la semana), la familia se beneficia mucho al no acarrear agua desde alguna toma distante. Todavía hay mangueras informales, tubos rotos que surten de agua turbia a las colonias y almacenamiento precario en cubetas y tambos industriales usados. Pero hay una mejoría paulatina.

La regularización es otro aspecto de las mejoras. Ha habido procesos notables de regularización en dos de las barriadas, y en otras hay casos individuales en proceso. La regularización cambia la moral de una colonia, aunque hace aflorar muchas dudas causadas por el accidentado historial de los predios (quien se lo compró a un desconocido que desapareció, o en abonos y sin papeles a un pariente y nunca cambió los nombres de las cuentas de predial o de luz). Sin

³ Sin embargo, ahora la familia debe apartar 500 pesos para el “derecho de construcción” que reclama el municipio.

embargo, donde el proceso de regularización ha culminado satisfactoriamente, los habitantes (dueños de los predios) tienen mucha más seguridad para invertir tanto en la propia vivienda como en la urbanización y el acceso a los servicios. Estos procesos (valga la redundancia) están en proceso, y no podemos asegurar que el desenlace sea feliz para los hogares muy pobres estudiados estas dos veces. Los pagos por la regularización, hasta donde hemos sabido, son bajos. Pero algunos piensan que no van a poder pagar, o han aportado apenas una parte simbólica del total.

Es ampliamente sabido que el proceso de urbanización y regularización provoca una "sucesión social". Los más pobres, que no pueden pagar el proceso, venden y abandonan sus predios, y otros menos pobres compran terrenos baratos total o casi totalmente regularizados y urbanizados. Lo interesante en los hogares de nuestro estudio sería que Oportunidades les ayude a vincularse con otros programas para financiar el proceso y así cosechar el fruto de su esfuerzo, su sacrificio y su movilización. Parece que algo así está sucediendo, pero falta aún mucho por pagar.

La bendición más dudosa en este sentido es la luz eléctrica. Muchas colonias y muchos vecinos la estaban solicitando desde hace tiempo, para sus casas y calles. Algunos ya la tienen, otros ven y ayudan a la postería a acercarse. Pero hay viviendas de un cuarto o dos donde el cobro es de 500 pesos por recibo. Luis, el único varón titular de Oportunidades de esos hogares, ve la inminente llegada de la electricidad con preocupación. Preferiría no tener electricidad aunque sus hijos hagan tarea a la luz de velas, porque cree que no va a poder pagar. Sus beneficios son indudables (licuadora, refrigerador y la consecuente larga vida de los alimentos, extensión de la jornada laboral doméstica, tareas, televisión, ahorro en acumuladores y baterías),⁴ pero los costos de la misma a partir de 2002 pueden ser prohibitivos.

Como ya se dijo, este factor es entonces en realidad un complejo de acciones gubernamentales, movilizaciones de los vecinos, y trabajo de ellos mismos. Pero

⁴ Otra mejoría palpable, creen los habitantes de las barriadas, será la seguridad. Una hija de beneficiaria se mudó a otro barrio porque trataron de violarla y no pudo saber quién había sido. Una mujer que vive sola, dice que de noche alguien de la colonia le rasgó el mosquitero para robar y se llevó una bicicleta del patio de enfrente.

el conjunto parece ir avanzando, aunque hace falta transparencia en el manejo de los programas de apoyo a la vivienda por parte de los municipios.

El tercer factor, como se mencionó, es el Programa Oportunidades. Para este análisis hemos hecho una comparación de las mejoras logradas por los hogares con y sin Oportunidades. Al hacer a un lado los hogares que han recibido remesas durante estos doce meses encontramos que en más de la mitad de los hogares Oportunidades hay mejoras apreciables: construcción de un nuevo cuarto de madera, reemplazo de láminas agujeradas en el techo por nuevas, construcción o avance de muros, letrinas, tomas de agua. En los no beneficiarios, por el contrario, esta proporción es inferior. Además, en el caso de viviendas en proceso de regularización, la gran mayoría de los hogares con Oportunidades ha hecho avances en el pago de la misma. Por el contrario, una no beneficiaria estaba casi segura de perder su segundo lote por no poder pagar su regularización.

Un factor que se vincula con el anterior es que el enlace municipal de Oportunidades con frecuencia está encargado o por lo menos al tanto de los programas de vivienda y del proceso de regularización. El hecho de que el enlace conoce a los beneficiarios y los entiende como muy pobres, ha ayudado a algunos hogares a acceder a programas de vivienda o a contar con cierta comprensión para el pago de la regularización. Como se dijo anteriormente, no podemos asegurar que estos hogares lleguen al final del proceso con éxito, pero están contando con ciertas pequeñas ventajas derivadas de las transferencias del Programa y de las relaciones con autoridades que surgen de éste. Este último podría ser un impacto inesperado del Programa en términos de capital social.⁵

No se debe pensar que los hogares beneficiarios están solucionando rápida y drásticamente sus problemas de vivienda. La mayor parte aún es extremadamente deficiente en casi todos los sentidos (González de la Rocha *et al.*, 2002). Pero hay mejorías constatadas en la mayor parte de los hogares, y una mejoría un poco mayor entre los hogares con Oportunidades.

⁵ En otras palabras, el Programa pone en marcha, en algunos casos, un nuevo tipo de relación entre las autoridades locales y hogares identificados como pobres por procedimientos técnicos, más que por razones políticas o por ser tradicionalmente reconocidos como pobres.

Capital humano

Educación. La hipótesis para el seguimiento de 2002 era que habría un alto grado de permanencia escolar (y tal vez el regreso a la escuela de jóvenes que habían interrumpido su educación formal) en los hogares incorporados al Programa. El hallazgo fue que los hijos de las familias con Oportunidades han permanecido en la escuela en mayor grado que los que no tienen el Programa. Además, se encontró que una buena parte de los muchachos pasó de primaria a secundaria, hecho muy significativo porque implica mayores costos monetarios y de oportunidad, así como un mayor compromiso educativo. El grado hasta el cual esto está sucediendo nos mueve a pensar que el éxito del Programa en este sentido está siendo más rápido en estas localidades pequeño-urbanas que en las rurales, porque los costos y el tiempo del transporte a la escuela secundaria son mucho menores. Sin embargo, este indicio debe sujetarse a una medición representativa del conjunto.

Por otra parte, los cálculos que hacen las familias muestran que la beca de escolaridad y el monto destinado a útiles no alcanzan para cubrir las cuotas y los costos escolares directos e indirectos, pero la ayuda es muy significativa, y el hecho es que el monto, sumado a la corresponsabilidad, están inclinando la balanza a favor de una mayor escolaridad.

En la mayor parte de los casos de jóvenes o de niños que ya habían abandonado la escuela, sin embargo, no ha ocurrido el regreso a ésta. Hay tres razones: la primera es que algunos jóvenes han migrado. Unos pocos migraron en el curso de los últimos 12 meses, por una parte, simplemente porque buscan mejores empleos en otras ciudades o en Estados Unidos de América, y por otra parte impelidos por necesidades urgentes y deudas de la familia. La segunda razón es el embarazo o la salida del hogar paterno con el novio, en el caso de las mujeres. La tercera es que varios de estos jóvenes (de entre 13 y 16 años) ya eran proveedores económicos de sus hogares y no han podido renunciar a ese rol.

Aunque el Programa no ha tenido éxito en un año en hacer volver a la escuela a quienes ya habían salido de la misma, se encuentra que un resultado que surge de los estudios de caso y de los grupos de enfoque, es que una buena parte de los beneficiarios reporta un cambio favorable en las metas escolares. Esto no garantiza que se cumplan las nuevas y más ambiciosas, pero este cambio ya sucedió en muchos hogares, y lo consideramos un indicio de que el éxito del Programa será muy notable a mediano plazo.

Salud. Dentro de este rubro cabe mencionar que aún persiste en general el desabasto de medicamento en las localidades, aunque en 2002 registramos una modesta percepción de mejoría por parte de los usuarios. En ocasiones no es suficiente para el número de personas que asisten a las clínicas (el grado de saturación del servicio ha aumentado casi sin excepciones). En este sentido, se encuentra que se ha agravado la saturación, y no se reporta un aumento significativo ni de equipo, ni de infraestructura, ni de medicamentos. Sólo en un caso está en proceso un nuevo hospital, lo que esperamos que alivie la presión actual sobre el personal de salud.

Por otra parte, con respecto a la calidad del medicamento, ya se había reportado que muchos usuarios notaban grandes diferencias entre la medicina de la clínica de salud y la que se adquiere en farmacia. En una localidad estudiada en 2002, el médico responsable afirma que la calidad de los medicamentos de una y otra agencia pública es diferente, lo cual lleva a una demanda especialmente fuerte de los que él considera mejores. Por otra parte, esto ha favorecido la permanencia de incentivos para comprar medicamentos de marca, lo que impacta negativamente otros impactos potenciales positivos de las transferencias monetarias del Programa.

Los programas de planificación familiar se han incorporado más sistemáticamente al paquete de atención Oportunidades. También se encuentra que se ha avanzado en la realización de exámenes de cáncer cérvico uterino. Varias clínicas habían alcanzado ya, en septiembre, sus metas para 2002, que eran a su vez superiores a las de 2001. La resistencia a estos exámenes persiste, pero es cada vez menor.

Con respecto al suplemento alimenticio, la opinión de los médicos y de los beneficiarios sigue siendo buena en general. Sin embargo, se encuentra que en una de las localidades (donde distribuye DICONSA) hay retrasos muy fuertes en la entrega, y esto hace que se distribuya después de su fecha de caducidad. El suplemento para madres (vía SSA), en cambio, se distribuye satisfactoriamente.

Trabajo

La escolaridad disminuye la vulnerabilidad a largo plazo, al permitir a los jóvenes más escolarizados ingresar a empleos estables y remunerados. Estos empleos normalmente no se encuentran en las comunidades de estudio, lo que

significa migración laboral, pero aún así los más escolarizados tienen más oportunidad de ingresar a ellos. Sin embargo, para que esta vulnerabilidad disminuya sustancialmente se necesita el concurso de factores estructurales, es decir, crecimiento de la oferta de empleos formales. Como es sabido, la primera época de PROGRESA (1997-2000) estuvo marcada por un crecimiento rápido del empleo formal que no había ocurrido en 15 años (desde 1981). En promedio, entre 1996 y 2000 se abrieron 730,000 empleos formales cada año. Esto significó que aproximadamente 70% de los nuevos solicitantes de empleo pudieron encontrar empleos formales, si contaban con las credenciales correctas. Sólo una pequeña parte (aproximadamente 140,000, o un poco menos de una séptima parte) correspondió a empleos en maquiladoras, y el resto a empleos propios de la economía mexicana, aunque una parte creciente de los mismos tenía que ver con exportación de manufacturas no maquiladoras. En este periodo, la estructura del empleo se *formalizó*, creció el peso del empleo manufacturero y disminuyó la tasa de participación de los jóvenes, lo cual estuvo ligado, por lo menos en parte, a la creciente escolaridad. Pero el Programa no se proponía incorporar a los jóvenes al empleo en el corto plazo, sino todo lo contrario, es decir, alargar su carrera ocupacional para ofrecerles una mayor equidad en la competencia por empleos. Esto significa que apenas en 2002 y 2003 se estará en posibilidades de evaluar el desempeño de las primeras cohortes de PROGRESA-Oportunidades.

Sin embargo, el contexto actual es más difícil. A partir de 2001 se ha estancado la generación de nuevos empleos formales. Los pueblos en que trabajamos estos dos años son, con la excepción de Basconcobe, lugares en donde las oportunidades escaseaban de cualquier manera, y es evidente la ausencia de demanda de trabajadores. Tal vez la única excepción digna de mención es la llegada de una transnacional de la construcción a Tamuín, San Luis Potosí, que ha empleado a aproximadamente 60 hombres de Ébano con salarios muy superiores a los acostumbrados. Sin embargo, esta fuente de empleo sólo durará unos meses, mientras se termina de construir una planta termoeléctrica.

De manera hipotética y a mediano plazo, lo que esperamos en los mercados de trabajo locales, cuando la incorporación a Oportunidades es dominante, es que disminuya la presión sobre el mercado de bienes y servicios de fácil entrada y fácil saturación, es decir, que suba el umbral de ingreso en el cual las personas

están dispuestas a realizar los trabajos peor pagados (empleo doméstico de niñas, jornal y peonía de niños, venta ambulante de nopales, elotes, dulces, tortillas y tostadas). Pero a menos de 12 meses de incorporación al Programa y en situaciones variables de porcentaje de la población incorporada, no podemos decir que hemos constatado este fenómeno.

En suma, el panorama laboral general de las localidades estudiadas no ha mejorado y esto disminuye los impactos positivos del Programa. La subocupación intensiva de mujeres, jóvenes y niños, dado el desempleo o subempleo masculino, no puede disminuir y su capacidad de dedicar tiempo y esfuerzo a las corresponsabilidades o a la escuela por lo mismo no ha mejorado. Esto se suma además a la permanencia de los bajos ingresos y un sentimiento general de angustia e incertidumbre sobre el futuro y de tener que resolver las cosas día a día que es parte esencial de la vulnerabilidad.⁶ En este capítulo se analizan los cambios en la participación laboral de los miembros de los hogares beneficiarios y no beneficiarios.

Trabajo infantil. Esta sección principia con el análisis del trabajo infantil porque es en éste en el cual debe percibirse con mayor claridad el impacto del Programa. Es decir, el Programa no debe generar grandes cambios en los patrones de trabajo de hombres y mujeres adultos, pero sí en el de los niños y jóvenes, en quienes debería disminuir el empleo remunerado para dedicar más tiempo a la escuela. Como se dijo antes, sí encontramos mayor asistencia escolar, por lo que debería haber disminuido el tiempo dedicado al trabajo remunerado.

Para empezar, debe decirse que el trabajo de los niños y jóvenes tiene varios significados y sentidos en las familias entrevistadas. En primer lugar, en La Ribera, y en menor medida en otras localidades, el trabajo de los niños es un inicio necesario al mundo adulto. Los adultos afirman que los niños necesitan aprender que "no siempre verán por ellos", y saber qué es lo que hay que hacer en los diversos oficios posibles. Una gran cantidad de adultos, además, ya se percibe como viejo (a partir aproximadamente de los 38-40 años), lo que significa que sus hijos ya deben retribuirles sus esfuerzos.

⁶ Sobre este punto hay un apartado especial ("Y a pesar de todo... soñamos") contenido en González de la Rocha, et al., (2002).

En segundo lugar, el trabajo ayuda a evitar los problemas de la “vagancia”: drogadicción y pandillerismo. En tres de las seis comunidades del estudio, estos problemas aparecen recurrentemente como factores que la población debe tomar en cuenta por muy diversas razones: para cooperar en la construcción de una barda o malla para proteger la escuela y a sus hijos, como formas de socialización que se deben vigilar para evitarlas, como una realidad de la que sus hijos forman parte, o como problema de seguridad. Sin embargo, la actitud de los padres es variable. En algunos casos da la impresión de que el pandillerismo es sólo un pretexto que ponen los padres para fomentar el estudio o el empleo remunerado. En otros es incuestionable su fuerza y, a la vez, los esfuerzos de los padres por alejar a sus hijos del mismo.

En tercer lugar, el trabajo de los niños significa un ahorro para los padres, que depende de los acuerdos a que se llegue al interior de la familia. Los niños que ganan dinero, por lo general, tienen el derecho de llevar una buena parte de lo que ganan a la escuela, para gastar. Los padres pueden responsabilizarlos además de darles dinero a sus hermanos menores para que ellos también gasten en la escuela. Algunos de estos gastos son inexplicablemente altos (\$25.00 diarios en un caso); parece que incluye dinero para diversiones tales como videojuegos. También pueden dedicar sus ingresos a su propia ropa y calzado. Los niños que trabajan todo el día usan sus ingresos para comprar su propia comida o reciben alimentos de sus patrones. El costo de estos alimentos varía, pero puede absorber una gran parte de los ingresos, sobre todo si incluye comida industrializada (refrescos grandes, papitas, panqués).

Por último, desde luego, el trabajo infantil puede significar un ingreso adicional para el hogar. Sin embargo, este ingreso está sujeto a que los niños tengan éxito en su trabajo, a un acuerdo doméstico específico, y al cumplimiento del mismo por parte de los niños. Un hallazgo interesante de este seguimiento es que una razón expresada por los padres para no fomentar el trabajo de sus hijos antes de los 12 a los 13 años es que, si no tienen control sobre el empleo de sus hijos, tampoco tienen control sobre sus ingresos, y este trabajo entonces no reporta nada al hogar. Por esta razón, los padres tienden a favorecer que sus hijos trabajen a las órdenes suyas, de parientes o de conocidos, con lo cual tienen información sobre sus ingresos y capacidad de presionar para recibirlos. Esto significa un inicio precoz a las labores del campo, la maquila a domicilio y traba-

jos dependientes en comercios o en casas de conocidos. En cambio, los padres se quejan de que no obtienen beneficios del trabajo de sus hijos cuando éstos son autoempleados, porque “andan en la calle y se lo gastan en maquinitas”. Por estas razones y también porque los padres quieren saber que no se abusa de sus hijos, el trabajo infantil, en la mayor parte de los casos, se da porque los padres “ponen a trabajar” a sus hijos, y en menor medida porque éstos buscan independientemente un empleo.

Nuestro hallazgo central en el seguimiento es que, aunque la permanencia en la escuela y la asistencia escolar han mejorado sustancialmente, *el trabajo infantil (incluimos en éste el trabajo hasta los 14 años) no parece haber disminuido.*

Hay casos que realmente llaman mucho la atención, y matizan la noción que prevalece del niño “trabajador” como el jornalero infantil, el ayudante en un negocio o el limosnero. Víctor y Cristina, en sus sendas familias, son mucho más que niños trabajadores. Ambos tienen 13 años. Víctor asiste a la escuela, reconstruye la casa de su familia y cultiva un terreno del cual se abastece la familia de maíz y jícama. Cristina asiste a la escuela, es ama de casa y, aunque su papá (su mamá los abandonó) hace trabajo doméstico, ella lleva a sus hermanos a las revisiones de salud y asiste a las pláticas del Programa. En el hogar, Cristina se encarga de casi todo y hace que las cosas funcionen. Ninguno de estos dos niños trabaja por dinero. Víctor volverá a emplearse, como bolero, cuando termine de reconstruir la casa. Cristina ve el posible trabajo como un descanso de sus múltiples jornadas, pero tanto su papá como ella misma piensan que es difícil que disponga del tiempo para tener un empleo remunerado. Cristina falta a la escuela cuando su papá, que normalmente trabaja de siete de la noche a las dos o tres de la mañana, tiene que hacer encargos y trámites en la mañana. Entonces ella debe cuidar a sus hermanos. Nos decía su papá que ese mes iba a perder su beca por primera vez, por este tipo de faltas. Otro caso de niño “no trabajador”, que deja de asistir constantemente a la escuela (y fue incorporada como becaria en septiembre del 2001) es Hermelinda, la hija de Antonia. Ella se queda al cuidado de la casa y de sus hermanos cuando su madre sale a vender los uchepos (tamales de elote) —actividad de la que viven—. Por quedarse en la casa no puede ir a la escuela durante esos días.

La pregunta obvia es: ¿Cómo es posible que los niños asistan más a la escuela y sigan trabajando? La respuesta se encuentra en una intensificación de la jornada

de los niños y en múltiples pequeñas negociaciones en el hogar y en la escuela. Varios directores de primarias y secundarias nos confiaron que permiten que los niños que trabajan en las tardes salgan más temprano de la matutina, y que los que trabajan en la mañana lleguen tarde al turno vespertino. Otra escuela permite que los que trabajan en la tarde lleguen 20 minutos tarde a la mañana siguiente a la escuela. Aunque no podemos asegurar que el mecanismo funcione, dos directores nos comentaron que, cuando un muchacho pide permiso de llegar tarde o salir temprano porque trabaja, la escuela se cerciora de que así sea, y entonces lo concede. En otra localidad, el director comentó que un grupo de padres (con Oportunidades) pidió permiso para que sus hijos se ausentaran varias semanas para llevárselos a sembrar. Él comentó que “eso sí no”, que eso ya no se iba a poder, es decir, que estas ausencias largas implicarían la pérdida de la beca. Tal parece que la mayor parte de las escuelas está dispuesta a ceder, pero menos que antes.

El Programa, además, ha desencadenado negociaciones y, ocasionalmente, conflictos en los hogares. Una mamá comenta que su hija ya no le ayuda en nada desde que es becaria Oportunidades, porque “dice que tiene que dedicarse a la escuela”. En la mañana no desayuna ni hace desayuno y en la tarde come y se sienta a hacer la tarea. La mamá dijo que la estaba castigando desde hacía dos semanas (cuando había entrado a secundaria), no dándole ningún dinero para comprar comida en la escuela. “¿Si ella no me ayuda, yo por qué?”. No sabemos quién tenga razón. Seguramente la niña puede ayudar más, pero no sabemos si la madre le exigiría lo mismo si fuera varón, por ejemplo. ¿La va a presionar la madre hasta que haga trabajo doméstico o deje la escuela, o van a llegar a un acuerdo aceptable para ambas? Por lo pronto, ya había pasado un año como becaria y parecía que la situación podía estabilizarse.

Una razón adicional que manejan los padres de familia, particularmente los varones, es que la situación está “mala” o “triste” y que entonces los niños tienen que ayudar a la familia. Sin embargo, como muchas de sus ocupaciones son informales (boleros, vendedores de nopales, de pescado en Ébano) y la saturación es fácil, también sucede que sus ingresos son muy bajos, tal como le sucedió a la señora que se salió de una tortillería y empezó a ganar buen dinero haciendo tortillas en su casa, pero atrajo competencia y su ingreso se redujo a una tercera parte, o como las eloterías de Ébano y Arteaga, que se reúnen todas a la misma hora en la plaza y a veces no venden.

El único caso en que el seguimiento reporta con claridad que ha habido una caída en el trabajo infantil es Basconcobe. En 2001 ya se había hecho constar que ahí se había encontrado el mayor compromiso de las familias con la educación. También es el pueblo con más altos ingresos de los seis que re-estudiamos en 2002, y participa en el Programa Oportunidades sobre todo por las malas condiciones de las viviendas. La gente ofrece varias explicaciones: que la economía ha decaído y que ya no hay trabajos para los niños; que “¿en qué van a trabajar, si no hay empleos para ellos?” Después de negar que cualquier alumno suyo trabaje y de hacer un esfuerzo de memoria, el director de una primaria dice que sí, que algunos niños venden pan algunas tardes y los fines de semana, pero sólo eso. Los niños hablan de que sus padres “no los dejan” trabajar. Sólo una pequeña parte ha tenido la experiencia, como “cerillo”. Cuando se les pregunta si no quieren trabajar por dinero, algunos afirman que lo harían para tener dinero para gastar ellos, o “porque se aburren”. Una razón de los padres para negarles el permiso es que podrían gastarse el dinero en “vicios” como cigarros o revistas pornográficas. Lo que deja en claro este caso es que ésta es la única localidad en donde no parece existir un mercado para la fuerza de trabajo infantil, excepto como “cerillos” en el supermercado. Los padres tampoco dejaron entrever que el ingreso sería para la familia, sino sólo para los niños mismos, y entonces el único valor positivo del trabajo es que se socialicen y que aprendan, pero sin descuidar la escuela. No sobra decir tampoco que en los valles de Hermosillo y del Yaqui opera uno de los pocos sindicatos de trabajadores agrícolas en México que no permite el trabajo infantil y que obliga a los patrones a pagar todas las prestaciones de ley. Por último, los barrios más pobres de Basconcobe fueron incorporados previamente a Oportunidades, como localidades rurales y ahí habitan algunos de los más pobres del lugar, pero no fueron objeto de este seguimiento, circunscrito a la zona incorporada en 2001. Coinciden en esta AGEB de Basconcobe, entonces, tres factores: 1) que los ingresos por trabajador son más altos en promedio, aunque algunos trabajadores de otras localidades ganan la misma cantidad que en Jalisco, 2) que no hay un mercado de trabajo agrícola infantil ni actividades agrícolas o extractivas de subsistencia (toda la agricultura es comercial), y 3) que las escuelas son tajantes en su rechazo a la inasistencia escolar por trabajo remunerado. En ausencia de los dos primeros el tercero sería insuficiente. Llama la atención, sin embargo, que el año pasado uno de los directores de

primaria de Basconcobe había dicho que en la temporada pico tenían que dejar ir a los muchachos a trabajar en el campo porque si no “¿qué comeríamos?”. Este año nadie hizo un comentario parecido, a pesar de que visitamos las mismas escuelas.

Sería importante hacer un seguimiento de más largo plazo de Basconcobe *versus* cualquier otra localidad de la muestra (la más opuesta sería La Ribera), porque es muy probable que el cambio en la escolaridad sea allí más rápido que en el conjunto. Además, convendría analizar el rendimiento escolar, ya que es una muestra que difiere de las demás por su notable compromiso con las actividades escolares (excepto el trabajo doméstico, pero incluso en este sentido parece que los hombres colaboran más, según las entrevistas y los grupos de enfoque).

Sin embargo, el hallazgo principal mencionado en este apartado debe matizarse. Aunque no percibimos una disminución sustancial del trabajo infantil, los tres actores involucrados (escuela, familia y los propios niños), a partir del Programa Oportunidades, han entrado en negociaciones que, en la mayoría de los casos, les permiten cumplir mejor y asistir más a la escuela *al mismo tiempo* que hacen trabajos sustanciales en sus hogares y fuera de ellos. Es decir, *se percibe una adecuación de los trabajos de los niños a la permanencia escolar*. Este cambio es pequeño, pero creemos que puede ser acumulativo.

Trabajo masculino y femenino. Se revisan estos dos tipos de trabajo juntos porque, por lo menos en el transcurso del estudio basal a este seguimiento, no hay un patrón sistemático de cambio que pueda relacionarse con el Programa.

Esto significa que, aunque un poco menos de la tercera parte de los adultos ha modificado en alguna medida la forma en que obtiene ingresos, esta modificación ni es significativa en términos de una mejoría o deterioro sustantivos, ni parece expresar una reorientación de las estrategias individuales o domésticas a partir de la incorporación al Programa.

El principal cambio que vale la pena mencionar es uno ligeramente positivo. Posiblemente por la emigración a Estados Unidos de América, los salarios adultos de la construcción y el jornal agrícola han mejorado ligeramente. Esto se percibe sobre todo en la construcción y en menor medida en el jornal agrícola. Esto ha significado también que las mujeres de localidades como Arteaga, Ébano, Basconcobe y Tatahuicapan están dedicando más días hábiles a la agricultura.

ra. Aunque es una labor extenuante, significa un recurso para los momentos en que existe demanda en este sector, las mujeres adultas tienen necesidades urgentes y *tienen quien las supla en el hogar*. Pero no es una posibilidad abierta siempre ni a todos. No sólo es estacional, sino que depende de las condiciones climáticas y de mercado. En el curso del seguimiento observamos a múltiples hombres y mujeres salir a trabajar a los campos y ser devueltos a los puntos de contratación porque había disminuido el precio del producto y no costaba pizarlo.

Subsiste entonces la construcción como otra fuente de salarios relativamente buenos, pero es un sector que se ha debilitado ligeramente en estos 12 meses, a causa del estancamiento económico. Es, sin embargo, el que aporta más altos salarios diarios a la población con la que hemos trabajado en los dos estudios.

El segundo cambio que hay que mencionar, por su disminución sistemática, es el ingreso derivado del cultivo y los jornales de la mariguana. Los pobladores de dos asentamientos hablaban abiertamente de este trabajo y estos ingresos en el 2002. No podemos decir que el cambio sea permanente ni sostenible, pero en esos dos casos estos trabajos e ingresos han disminuido. La gente no lo atribuye a una mayor honestidad del gobierno, sino a pleitos y a “no haberle llegado al precio” al ejército, pero el hecho es que hay una disminución. Esto tiene un impacto en mayor pobreza, pero también debe tener un impacto positivo en la reducción de la oferta de cocaína en estos pueblos.⁷ Dada la clandestinidad de estas actividades no podemos asegurar que éste sea el caso, pero sí existen indicios de este resultado positivo.

Por otra parte, hay una incompatibilidad creciente entre los trabajos masculinos y femeninos y los sistemas de revisión, pláticas y consultas requeridos por el Programa Oportunidades. La implementación de los sistemas de “ficha y espera” en la mayor parte de las clínicas significa que los hombres adultos pierden un día laboral y las mujeres muchas horas en que pueden ganar dinero. Las revisiones de hombres adultos son muy poco frecuentes, pero las mujeres tienen que llevar a todos su hijos y asistir ellas mismas a sus revisiones y pláticas y la pérdida de tiempo en el caso de ellas es muy sustantiva, en proporción directa al

⁷ Una parte de los cultivos de mariguana eran remunerados, por los traficantes, con cocaína, lo que creaba problemas adicionales para la población.

número de hijos e inversa a sus edades. Esto significa un costo muy real, del que se quejan tanto hombres como mujeres.

En algunos lugares las clínicas han puesto en práctica sistemas flexibles que permiten a los hombres y mujeres adultos dedicar poco tiempo a esas actividades. En otros, los médicos se muestran tolerantes ante las ausencias de adultos sanos. Pero en Arteaga, a pesar de que hay dos turnos de trabajo en el hospital, los médicos encargados se han negado a permitir que los hombres y mujeres que trabajan asistan en las tardes a sus citas. Esto es absurdo. Creemos que es imprescindible revisar los sistemas de trabajo de las clínicas para reducir el tiempo que deben dedicarles los hombres y mujeres sanos. Pueden juntarse las citas de varios hijos, o ponerse en operación sistemas de citas a horas precisas para las revisiones de personas sanas.

En resumen, en el caso de los trabajos de hombres y mujeres, no hay un cambio significativo en las formas de empleo o en los salarios que permita afirmar que hay una disminución de la vulnerabilidad a partir de la incorporación al Programa.

Sin embargo, y esta es una conclusión general del apartado trabajo, sostenemos la hipótesis de que, a mediano plazo, una mayor eficiencia en los sistemas de cumplimiento de corresponsabilidades (que disminuya los costos de las corresponsabilidades para las familias incorporadas y por lo tanto aumente la transferencia neta) permitirá disminuir la subocupación intensiva de mujeres y niños, lo que redundará en mejores ingresos por hora trabajada para ellos y un mayor impacto en las áreas sustantivas del Programa. En palabras de una beneficiaria, ya no se necesita "andar tanto rásquele y rásquele".

Oportunidades: impacto directo y percepciones

En el documento anexo de González de la Rocha, *et al.* (2002), pueden encontrarse descripciones detalladas del proceso de incorporación, de la actuación de enlaces, promotoras, vocales, y opiniones de médicos y maestros. Este último apartado selecciona el impacto percibido por los hogares como el tema relevante, puesto que ha sido el tema central de este seguimiento.

Por lo que toca al impacto en la economía del hogar, los participantes en todos los grupos de enfoque están de acuerdo en que el Programa permite comer mejor, comprar ropa a los niños, y mandarlos a la escuela. Las expresiones y las

opiniones son ilustrativas, amplias y diversas, las cuales pueden consultarse en el anexo del documento mencionado anteriormente (González de la Rocha, *et al.*, 2002). La discusión sobre los montos es larga y compleja, pero el acuerdo sobre su utilidad subsiste. Los maestros están de acuerdo en que éste es el uso principal del dinero, porque ven a los niños "con zapatos, ropa nueva y mejor comiditos" cuando llega el dinero. Los enlaces, los responsables de las pláticas y otros actores relacionados con el Programa han sido más o menos flexibles o tajantes en sus recomendaciones de uso. Hay mujeres que no permiten que se compre ni un saco de cemento, porque todo el dinero debe ser para comer y para vestir y otras y otros que, por el contrario, relatan cómo han hecho mejoras a la casa. Una conclusión importante también es que *el Programa permite o bien disminuir el fiado o bien pagarlo más a tiempo* (lo cual, creemos, impacta en un mayor consumo).

El segundo impacto económico importante se observa en el mejor acceso a los servicios públicos de salud. Hay varios casos de "recuperación" del año pasado a éste, gracias a que, a través de la clínica, se dio acceso a los beneficiarios a hospitales de segundo o tercer nivel sin costo. Gracias a esto hay más miembros hábiles en los hogares y menos gastos médicos, que son los que normalmente hunden en deudas a estos hogares. Sólo hubo una intervención quirúrgica desafortunada. Lo mismo sucede con el acceso a medicamentos de enfermos crónicos. No reciben éstos la totalidad del medicamento de manera gratuita, pero hay mejoría en el acceso y, por lo tanto, un ahorro.

En cuanto a *nutrición*, la observación general, de médicos y beneficiarios es que hay un impacto favorable del suplemento, aunque las quejas por la dulzura del mismo van en aumento. Se observa también que con mucha frecuencia se distribuye suplemento en exceso de las necesidades y en esos casos se ofrece a no beneficiarios, sobre todo a menores de dos años y en algunos casos a ancianos. Sólo hay irregularidad en la frecuencia del abasto en Tatahuicapan. En los otros cinco pueblos el abasto, con pequeños problemas, es regular.

Por lo que toca a la entrega de los montos monetarios, hay una notable diversificación de los métodos de entrega: Telecomm, bancos, BANSEFI y, en un caso, un empleado de la presidencia municipal. Como se ha reportado en anteriores evaluaciones, *no hay quejas de "mordidas" ni apropiaciones irregulares*, excepto en Hostotipaquillo, donde se dice que los pagos hechos en la presidencia municipal

a beneficiarios rurales sí causan una pequeña “comisión”.⁸ Sin embargo no pudimos verificar lo anterior con esos beneficiarios. En todas las localidades hay inconformidades con los montos manifestados por una minoría de titulares y la opinión del enlace es variada: que sólo se hacen descuentos a los que faltan a alguna actividad de corresponsabilidad, que lo han verificado, que inexplicablemente se cometió un error en México, etc. Sólo preocupa que en dos localidades las mujeres afirman que cada vez les llega menos (la deducción del total “correcto” va creciendo poco a poco), a pesar de que ellas han cumplido. Nos parece necesario verificar que estos descuentos estén justificados, porque en estas dos localidades (Basconcobe y Hostotipaquillo) la queja fue común.

Por lo que respecta a las *bajas del Programa*, han sido poco cuantiosas. En Basconcobe ninguna, en la cabecera de Hostotipaquillo ninguna. Sólo preocupa la cantidad de bajas en Tatahuicapan (100), donde, como se reportó el año pasado, se habían incorporado 1,318 familias. La causa parece ser doble. En primer lugar, la emigración a Sinaloa, Sonora y Jalisco, en segundo lugar la oposición de Antorcha Campesina a que sus agremiados reciban este Programa, porque lo concibe como una forma de apoyar al gobierno municipal. Sorprende que en Basconcobe, los maestros vaticinaron en 2002 muchas bajas porque una parte de los becarios trabajaba como jornalero, no se han registrado.

Cabe repetir que, aunque el Programa no ha tenido éxito en un año en hacer volver a la escuela a quienes ya habían salido de la misma, *una buena parte de los beneficiarios reporta un cambio en las metas escolares*. Habrá que ver hasta qué punto es realizable esta meta, pero creemos que el cambio es real.

Organización doméstica

No cabe esperar grandes cambios en la *organización doméstica* en un año. Sin embargo, hay indicios de modificaciones en el autoritarismo masculino y la ayuda entre amas de casa que se ilustran con una anécdota de este trabajo de campo: una promotora fue golpeada por su marido, porque los amigos de él lo llamaron

⁸ En Basconcobe el enlace municipal ha aceptado que cada beneficiaria pague 10 pesos de cada transferencia. La mitad es para el aire acondicionado de la clínica, la otra para los viajes de la promotora a la cabecera. Nos parece que estos son montos razonables, especialmente porque ahora no se cobran las revisiones de personas sanas en la clínica.

mandilón porque “dejaba que su vieja anduviera suelta”. Ella buscó el apoyo de las beneficiarias y, desde entonces su marido se ha portado mucho mejor. El maltrato que refiere la promotora denota que el Programa provoca un cambio en el grado de autonomía de las mujeres, y especialmente las promotoras, que a veces provoca conflictos domésticos. Estos dos aspectos (autonomía y, en unos pocos casos, conflicto) son hallazgos repetidos de nuestras evaluaciones. La segunda lección de la anécdota muestra cómo, en éste y otros casos, el Programa crea grupos entre mujeres, y estos grupos pueden volverse apoyos significativos para ellas. Existe entonces la posibilidad, contraria a lo que han afirmado los críticos del Programa, de que éste genere nuevas formas de solidaridad entre titulares centrada en las normas del Programa. No se observan cambios importantes en la división doméstica del trabajo, pero la mayor parte de las mujeres siente que el dinero de Oportunidades es un apoyo para ella y para sus decisiones. Las pláticas seguramente tienen mucho que ver con esto, encontramos que funcionarios del Programa les hablan explícitamente de sus derechos a las mujeres y del apoyo que les pueden brindar en caso de necesitarlo para defenderlos, asimismo, de la promoción de cursos sobre “el empoderamiento de la mujer”, y no se pueden excluir conflictos, pero hay que insistir en que el desvío generalizado de dinero hacia vicios masculinos no se reportó en ninguna de las localidades de este seguimiento. Sí se perciben distintos niveles de acuerdo y de autoridad de hombres y mujeres en el manejo del dinero, pero esta vez no hubo manifestaciones sistemáticas de abusos.

Aunque el proceso de incorporación no es tema del seguimiento, no se puede dejar de mencionar que se siguen reportando errores de exclusión, debidos básicamente a la circunscripción excesivamente limitada de las zonas pobres de las localidades.⁹ Esto significa que no pueden corregirse con una modificación

⁹ La amplitud territorial de la AGEB condujo a una selección de zonas pobres que dejó fuera muchas áreas pequeñas (manzanas, viviendas en las márgenes de AGEBs menos pobres) con concentraciones notables de hogares pobres, tales como vecindades y barriadas pequeñas. En algunos casos, los enlaces municipales sugirieron que se incorporaran al proceso de selección, y así lo hizo el Programa. Pero cuando los enlaces no estudiaron los mapas de las AGEBs seleccionadas, o no tenían experiencia o interés en el proceso de selección, quedaron fuera.

de los indicadores de pobreza en la población ya encuestada, sino que hace falta un nuevo levantamiento.

CONCLUSIONES

En este apartado se resumen los principales hallazgos y se hacen recomendaciones puntuales al Programa. Las recomendaciones son de carácter puntual porque nuestra conclusión general es que *hay un impacto positivo y palpable, si bien sujeto a análisis estadísticos representativos, en los hogares e individuos que participan en el Programa.*

En el ámbito de la vivienda, encontramos que hay varios factores que inciden en que haya mejoras en las mismas. El Programa Oportunidades sí es un factor positivo. *Los hogares beneficiarios han hecho mejoras a su hogar en mayor proporción que los no beneficiarios.* Por otra parte, estos hogares parecen ir más o menos "al día" en los pagos necesarios para la introducción de servicios y la regularización de los lotes. Ambas cosas (las mejoras al hogar y el pago de mejoras urbanas y de tenencia) tienen que ver con que se cuenta con el ingreso adicional del Programa.

Por lo que toca a educación también se observaron mejoras. *En primer lugar hay una prolongación de la carrera escolar que ya es perceptible. En segundo lugar hay un cambio en las expectativas de carrera educativa en los padres y los jóvenes.* Los beneficiarios están asistiendo más a la escuela. Esto no obsta para decir que se producen diferencias en las expectativas entre padres e hijos. No encontramos por el momento indicios claros de regreso a la escuela por parte de niños y jóvenes que ya la habían abandonado. Esto es consecuencia de su trabajo remunerado y de requisitos burocráticos en las escuelas.

La salud, tal como sucedió en anteriores evaluaciones, resultó ser el aspecto más complejo del Programa. No contamos con mediciones biométricas, ni hemos hecho un estudio a fondo de la percepción de malestares por parte de los beneficiarios (esto último sí podría ser objeto de un estudio cualitativo). Sin embargo, hay varios hallazgos importantes. En primer lugar, *hay saturación en muchas de las unidades de salud, y los responsables han respondido a ella con medidas muy variadas.* Algunas (no traer a revisión a jóvenes y adultos sanos y anotarles asistencia) pueden no ser graves. Otras (el sistema de fichas con doble asisten-

cia por parte de los beneficiarios) sí son contrarias a la permanencia en el Programa, y restan tiempo para otras labores a los beneficiarios. Las clínicas carecen de mecanismos que adecúen el cumplimiento de las corresponsabilidades a las obligaciones laborales de los beneficiarios. *La percepción que tienen los beneficiarios del sub-abasto de medicamentos mejoró ligeramente del estudio basal al seguimiento.* Este es un logro significativo, aunque falta un buen trecho por mejorar. La ambigüedad en la implementación de cobros por revisiones a beneficiarios se ha disipado. Las revisiones a beneficiarios sanos no se cobran. Hay que seguir insistiendo en este punto, pero se observa que se está cumpliendo ya con este requisito del Programa. *Los programas de planificación familiar y de revisión de cáncer cérvico uterino están logrando un mayor impacto,* y la mayoría de las clínicas ha excedido sus metas en este último rubro. El mecanismo de retroalimentación (la llegada a las mujeres del resultado del análisis) ha mejorado, aunque sigue habiendo diferencias entre distintas unidades de salud. La única unidad de servicio donde encontramos que la cantidad de personal, equipo y medicamentos debería bastar para ofrecer un mucho mejor servicio es el hospital de Arteaga, Michoacán. En los dos casos en que había quejas por la mala actitud o las adicciones de los médicos no se han resuelto (Arteaga y Hostotipaquillo).

Un hallazgo sustantivo referente a la nutrición es que *la cantidad de niños y jóvenes becarios que desayunan en sus casas ha aumentado notablemente.* Creemos que esto se debe en parte a que hay más dinero en sus hogares, pero también a que los padres no quieren que los hijos pierdan las becas por enfermedad o porque su cansancio los lleve a faltar. Recuérdese además que en la evaluación 2001 encontramos que muchos escolares debían dedicar horas a ir y volver de la escuela. En cualquier caso, es un impacto positivo del Programa. Los mecanismos de desayunos escolares funcionan con muy diferentes organizaciones y niveles de eficiencia, y con frecuencia no benefician a los más pobres.

El ámbito del trabajo es uno en el cual no se observan mejoras sustanciales. En resumen, *los niños y jóvenes estudian más pero no trabajan menos.* Esto es consecuencia de la limitada estructura de oportunidades laborales de los adultos, aunque hay factores domésticos que sin duda influyen. Creemos que el crecimiento del empleo impactará directamente en una disminución del empleo infantil, pero aún en este caso deberá pasar algún tiempo. Hay una saturación perversa del mercado de trabajo informal, en el que sobran vendedores de bie-

nes y servicios y faltan compradores, pero los vendedores no pueden retirarse porque incluso un muy bajo ingreso es ganancia.

No se perciben, en el corto plazo de esta evaluación, impactos positivos sustanciales en la organización doméstica y este no es un objetivo del Programa. Sin embargo, *hay indicios de que en un plazo mayor las transferencias y corresponsabilidades de beneficiarias, vocales y promotoras coadyuvarán para que ganen autonomía y autoridad en sus hogares, aunque es muy posible que esto produzca conflictos*. Por otra parte, convendrá profundizar en la aparente constitución de grupos informales de apoyo entre mujeres.

Retomando la matriz de vulnerabilidad en el orden en que se planteó en la sección 1, encontramos lo siguiente:

1) Trabajo: Ha habido un conjunto de variaciones en la participación económica de los miembros de los hogares beneficiarios que en principio no responde a impactos directos del Programa. En este sentido, el Programa Oportunidades no parece haber propiciado un cambio en la vulnerabilidad. Por otra parte, y en contra de lo planteado en la matriz de vulnerabilidad, observamos que los jóvenes becados por el Programa no parecen haber disminuido su participación en actividades generadoras de ingreso. Estos, aunque continúan estudiando, siguen desempeñando dichas actividades. Creemos que en algunos casos esta doble jornada infantil y juvenil es un factor de vulnerabilidad que puede limitar su aprovechamiento escolar, su carrera escolar y en última instancia su desempeño laboral futuro. Para que el Programa coadyuve a disminuir su vulnerabilidad y a aumentar sus capacidades a mediano y largo plazo hace falta el concurso de condiciones macroeconómicas que en este momento no son favorables. En efecto, encontramos que las estructuras de oportunidades (en lo que concierne a los mercados de trabajo), se siguen caracterizando por su precariedad, informalidad y escasa diversificación, en donde una agricultura extremadamente pobre sigue absorbiendo una parte significativa de la fuerza de trabajo.

2) Vivienda: Encontramos diferencias modestas pero perceptibles, por una parte en la capacidad de mejorar la vivienda y, por otra, en la participación en los procesos de mejoramiento de los servicios y la tenencia urbanos. Ambos son conducentes a una mayor seguridad y menor vulnerabilidad a mediano plazo. Los hogares que logren construir viviendas seguras y adecuadas, y cubrir los costos de la urbanización no tendrán que mudarse a nuevas periferias donde carece-

rán de todo esto nuevamente. Cabe reiterar que estos cambios son impactos de Oportunidades sólo en forma parcial e indirecta. El impacto en este rubro estriba en la disponibilidad de recursos monetarios familiares, que pueden, o no, provenir de Oportunidades; es decir, las familias –con el dinero de Oportunidades– cuentan con un mayor ingreso monetario. Las mejoras que hemos observado en las viviendas son el resultado de dinero que ahora puede destinarse a ello. Si es o no, el dinero que llega de Oportunidades el que se invierte en materiales de construcción o mano de obra para la construcción de la vivienda, es un asunto de difícil ponderación. Más bien, lo importante es la constatación de que estas familias han podido destinar parte de sus ingresos –previamente comprometidos a la subsistencia cotidiana– en hacer de la casa un lugar más seguro o con más servicios.

3) Capital humano: a) Salud: Los beneficiarios perciben una mejoría modesta en el sub-abasto de medicamentos. Al mismo tiempo, sin embargo, los problemas de saturación, falta de personal y de los nuevos sistemas de citas seguramente obrarán en contra del cumplimiento de las corresponsabilidades, de la permanencia en el Programa y, por lo mismo, de la salud a largo plazo de los hoy beneficiarios. Un factor extremadamente importante y que no puede pasarse por alto es el cambio en los patrones de consumo alimentario. Las madres están logrando comprar un poco más y mejores alimentos y los niños aparentan estar mejor alimentados y menores niveles de cansancio, tanto en opinión de las madres como de los maestros de escuela. Este es un factor que, a corto, mediano y largo plazo, disminuye sustancialmente su vulnerabilidad y les facilita la adquisición de capacidades y su desempeño en distintos ámbitos. b) Educación: Sobresale, tal vez más que en otras áreas del Programa, el logro de un significativo aumento en la permanencia escolar de los jóvenes, y en particular los reportes de un éxito notable en la transición primaria-secundaria. Esto redundará en capacidades y oportunidades que mejorarán sustancialmente el nivel de vida de los becarios a largo plazo, siempre y cuando el mercado de trabajo lo permita. Conviene impulsar una reforma educativa que mejore la calidad de la educación, pero ésta es un área sobre la cual no tiene poder el Programa. Por otra parte, la compra de ropa y zapatos (incluidos los uniformes escolares) se ha incrementado. Como hemos visto, éste es un factor ligado directamente a la asistencia escolar e indirectamente, por tanto, al aumento de capacidades.

4) Relaciones domésticas: Aunque este es un ámbito sobre el cual el Programa no pretende incidir, lo hemos incluido por su importancia en la matriz de vulnerabilidad. No hay una tendencia clara sino una combinación de rasgos que hacen de las relaciones domésticas un espacio de claro-oscuros. Por un lado, hemos observado separaciones conyugales, abandonos familiares por parte de algunos hombres, y disminución de aportaciones que éstos daban hacía un año al presupuesto hogareño. Por otro lado, permanecen los conflictos y confrontaciones de intereses que caracterizan la vida doméstico-familiar, al igual que las diferencias marcadas de género y edad en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, hay indicios de que las mujeres están aprendiendo a defender los ingresos del Programa para destinarlos a la compra de mejores alimentos y de ropa y zapatos para sus hijos. Esta incipiente generación de autonomía y autoridad femeninas es, por supuesto, un elemento positivo que se puede traducir en el mayor bienestar de los niños y jóvenes (y posiblemente del suyo propio), como lo sugieren los textos relacionados con el tema (Kabeer, 1998; González de la Rocha, 1999b; Chant con Craske, 2003). Creemos también que a medida que el Programa se consolida y el conocimiento y aceptación del mismo por parte de los usuarios aumenta, se está gestando una cultura Oportunidades que lleva a la aceptación y mayor respeto masculinos de las formas de operación, lo cual implica un cierto ensanchamiento de la autonomía femenina en la administración de los recursos.

5) Capital social: Hemos observado la constitución de grupos informales de mujeres, alrededor de las tareas directamente ligadas al Programa, en donde hay muestras de solidaridad y colaboración a su interior. Aunque no podemos asegurar que las relaciones sociales que componen estos grupos no existieran anteriormente, el hecho de que estos grupos giren alrededor de las responsabilidades de la titularidad del Programa nos hace plantear, con cierto grado de confianza, que la gestación o consolidación de estos grupos están relacionadas con la operación de Oportunidades. Las relaciones de parentesco, vecinaje, amistad y compadrazgo incluyen en estas localidades a individuos y familias beneficiarios y no beneficiarios, y pudimos constatar el flujo de bienes y servicios entre unos y otros, independientemente de su participación o no en el Programa. Es decir, no hemos encontrado evidencias contundentes sobre conflictos –al interior de las localidades– entre beneficiarios y no beneficiarios.

Hay, sin duda, desconcierto e incomodidad cuando a juicio de los habitantes de las localidades se han cometido errores de inclusión/exclusión. Sin embargo, estos sentimientos no han derivado hasta ahora en relaciones poco armónicas, o más conflictivas que en el pasado. Además de la evidencia del surgimiento de los grupúsculos de mujeres titulares del Programa, podemos suponer que a medida que se produzcan mejoras en los otros indicadores de vulnerabilidad (mayores y mejores trabajos, mayor capital humano, mejores viviendas, etcétera), la capacidad de relacionamiento social de estas familias se verá incrementada. Sin embargo, si las diferencias en los niveles de bienestar entre las familias beneficiarias y no beneficiarias se incrementan, podemos suponer la existencia de mayor distanciamiento y/o de mayor conflicto entre ellas.

Por último, es importante plantear que el monto de las transferencias de Oportunidades no basta para explicar el conjunto de cambios aquí observados. En otras palabras, las transferencias no alcanzan para comprar uniformes y zapatos, mejorar la alimentación, cubrir las cuotas escolares, las consultas y las medicinas y mejorar la vivienda. Sin embargo, la participación en el Programa incentiva notablemente a las familias a dedicar una parte mayor de sus ingresos a esas áreas prioritarias del gasto que pueden disminuir la vulnerabilidad y la pobreza. Creemos que este hallazgo cualitativo es muy significativo y debe sujetarse a una medición estadística de su importancia.

En conclusión, podemos decir que, de acuerdo con la matriz de vulnerabilidad, hay indicios de la contribución positiva del Programa Oportunidades en cuanto a capital humano, aunque no se puede decir que estemos presenciando procesos claros de empoderamiento femenino. Las evidencias de mayor autonomía en la administración de los ingresos que provienen de Oportunidades no son suficientes para concluir que las mujeres están siendo empoderadas por el Programa Oportunidades. En cuanto al capital social, hemos dicho que las relaciones sociales observadas ya existían, aunque también es posible pensar en que los grupúsculos femeninos en torno a las actividades del Programa pueden sugerir el afianzamiento de relaciones preexistentes o la gestación de nuevas. Estamos advirtiendo, sin embargo, que si el Programa llega a tener impactos positivos y notorios en los niveles de vida y vulnerabilidad de las familias incluidas, pueden gestarse procesos de segregación-atomización en las constelaciones de parentesco, amistad y vecinaje que incluyen familias beneficiarias y no beneficiarias.

Este es un asunto de doble filo: tener éxito en un sentido implica el sembrar los elementos para la gestación de procesos de segregación y ruptura de relaciones sociales, mayor conflicto, etcétera.

Por otro lado, de acuerdo con nuestro enfoque y el análisis realizado de la información empírica, el recurso más importante de estas familias es el trabajo. En tanto no existan las condiciones para convertir este recurso en un activo generador de bienestar, los impactos que Oportunidades pueda llegar a tener en las otras dimensiones de la vulnerabilidad tendrán pocas posibilidades de éxito a mediano y largo plazo.

A pesar de los indicadores cualitativos que reducen la vulnerabilidad, creemos que la vulnerabilidad y la pobreza de estos hogares no serán erradicadas sólo por el programa Oportunidades. Para eso hace falta, una vez más, aumentar los ingresos provenientes del trabajo de cada perceptor, que ahora están fuertemente limitados por la precariedad de las economías locales y la ausencia de opciones.

Recomendamos que se atiendan las deficiencias antes señaladas que pueden ser modificadas por el Programa; en lo laboral, en particular lo relativo a eficientizar lo referente a citas, charlas, reuniones y revisiones, para que ello no devenga en un perjuicio para los trabajadores. Creemos, además, que conviene estudiar los niveles educativos que reciben beca y los montos de las mismas. Si la situación del empleo persiste, es posible que convenga aumentar modestamente el nivel de las becas de la educación media, para reforzar los incentivos de permanecer en la escuela y trabajar menos.

En el campo de la educación, conviene apoyar a los jóvenes que desean regresar a la escuela y no lo pueden hacer por su trabajo o por falta de los papeles necesarios. La colaboración de la trabajadora social en Basconcobe nos parece un ejemplo positivo a seguir: ella convocó a una reunión de padres de familia para explicarles que, a pesar de que Oportunidades no exige mantener un promedio de calificaciones, es importante que más allá del dinero que se obtiene mediante las becas escolares, los padres se preocupen por el desempeño escolar de sus hijos.

No creemos que sea fácil, pero conviene estudiar si es posible hacer convenios con los estados o con municipios para mejorar los sistemas de los desayunos escolares. Actualmente tienen una cobertura limitada y su costo y su calidad son muy variables.

Por lo que respecta a salud, recomendamos que se estudie un mejor sistema de citas para revisión y consulta, y que en la medida de lo posible estas revisiones se hagan en las tardes o en horas menos hábiles (sábados y domingos, las tardes, o de 7 a 9 de la noche). En un caso se discrimina en contra de los beneficiarios. Es evidente que falta aún mucho por mejorar en el abasto de medicamentos, e incluso de materiales. En algunos casos los pacientes deben aportar todos los materiales de curación.

Recomendamos la utilización del método de autofocalización por módulos a la brevedad. La cantidad de gente excluida ejerce una presión muy fuerte sobre los actores y sobre los beneficiarios, además de que, según los resultados de 2001 en todas las localidades visitadas, encontramos errores de exclusión, por lo que estamos convencidos de que hay muchos pobres no incorporados.

Esperamos que estas recomendaciones puedan atenderse, y recibiremos con gusto observaciones y sugerencias para la evaluación.

Bibliografía

- AGUILAR, Adrián, Boris GRAIZSBORD y Álvaro SÁNCHEZ CRISPIN (1996) *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. México: CONACULTA/El Colegio de México/UNAM.
- ANDERSON, Michael, Frank BECHHOFFER y Jonathan GERSHUNY (editores) (1994) *The social and political economy of the household*. Nueva York: Oxford University.
- APPENDINI, Kirsten (1998) "Changing Agrarian Institutions: Interpreting the Contradictions", en Wayne Cornelius y David Myhre (compiladores) *The Transformation of Rural Mexico*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, UCSD, 25-37.
- AUYERO, Javier (2000) "The Hyper-Shantytown: Neo-Liberal Violence(s) in the Argentine Slum", en *Ethnography*, 1.
- BALÁN, Jorge, Harley L. BROWNING y Elizabeth JELIN (1973) *Men in a developing society; geographic and social mobility in Monterrey, Mexico*. Austin: University of Texas Press.
- BENERÍA, Lourdes (1992) "The Mexican Debt Crisis: Restructuring the Economy and the Household", en L. Benería y S. Feldman (compiladores) *Unequal Burden. Economic Crises, Persistent Poverty and Women's Work*. Boulder: Westview Press Inc.

- BENERÍA, Lourdes y Martha ROLDÁN (1987) *The Crossroads of Class and Gender. Industrial Homework, Subcontracting and Household Dynamics in Mexico City*. Chicago: University of Chicago Press.
- BEY, Marguerite (coordinador) (1998) *Politiques néo-libérales et acteurs ruraux au Mexique*. Centre d'études comparatives sur le développement, París: IEDES/Université de Paris I / L'Harmattan.
- BUVINIC, Mayra y J. BRUCE (1998) "Prefacio", en Beatriz Schmukler (coordinadora) *Familias y relaciones de género en transformación*. México: Population Research Center/EDAMEX.
- CHANT, Sylvia (1996) *Gender, Urban Development and Housing*. Nueva York: United Nations Development Program, Publication Series for Habitat II, vol. 2.
- CHANT, Sylvia y Nikki CRASKE (2003) *Gender in Latin America*. Londres: Latin American Bureau.
- DE LA PEÑA, Guillermo (1980) *Herederos de promesas: agricultura, política y ritual en los Altos de Morelos*. México: CISINAH, Ediciones de la Casa Chata.
- DE LA PEÑA, Guillermo et al. (1977) *Ensayos sobre el sur de Jalisco*. México: CISINAH-Cuadernos de la Casa Chata, núm. 4.
- DINERMAN, Ina (1974) *Los tarascos. Campesinos y artesanos de Michoacán*. México: SEP, Col. Sepsetentas.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2002) *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos*. México: CIESAS/Oportunidades.
- (2000) *Evaluación cualitativa del Progreso en localidades rurales*, México: CIESAS/PROGRESA.
- (1995) "Crisis, restructuring and urban poverty in Mexico". *Environment and Urbanization*, 7 (1).
- ESQUITÍN, Miriam (s. f.) "Uso y significado del dinero de Procampo: Chirimoya la vieja, Guanajuato", tesis en proceso.
- FEDER, Ernest (1972) *Violencia y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina*. México, Siglo XXI.
- GARCÍA, Brígida y Orlandina de OLIVEIRA (1994) *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México: El Colegio de México.
- GARZA, Gustavo (editor) (1987) *Atlas de la Ciudad de México*, México: Departamento del Distrito Federal/El Colegio de México.
- (coordinador) (1995) *Atlas de Monterrey*, México: El Colegio de México/Universidad Autónoma de Nuevo León.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, página web del estado de San Luis Potosí.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (1998) *Enciclopedia municipal veracruzana*, 1a. edición, tomo Tatahuicapan.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2001) "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The erosion of a survival model", en *Latin American Perspectives*, Issue 119, vol. 28 (4), pp. 72-100.
- (2000) *Private adjustments. Household responses to the erosion of work*, Nueva York: UNDP.
- (1999a) "La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana", en Rocío Enríquez (coordinador) *Hogar, pobreza y bienestar en México*. Guadalajara: ITESO.
- (1999b) "Hogares de jefatura femenina en México: patrones y formas de vida", en M. González de la Rocha (coordinadora) *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, México D. F.: CIESAS/Plaza y Valdés Editores.
- (1994) *The resources of poverty: women and survival in a mexican city*. Oxford: Basil Blackwell.
- (1984) *Domestic organization and reproduction of low income households: the case of Guadalajara, México*. Tesis de doctorado, Manchester: Faculty of Economic and Social Studies, University of Manchester.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes et al. (2002) *Documento Final de Hogares. Evaluación Cualitativa de Impacto. Seguimiento diacrónico 2001-2002. (Documento principal y anexo)*, México: CIESAS/Oportunidades.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes y Agustín ESCOBAR (2001) *Evaluación Cualitativa Basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso) semiurbana*. México: CIESAS/PROGRESA.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes y Alejandro GRISPUN (2001) "Private Adjustments: Households, crisis and work", en *Choices for the poor: lessons from national poverty strategies*. Nueva York: United Nations Development Program.
- GORDILLO DE ANDA, Gustavo, Alain de JANVRY y Elisabeth SADOULET (1999) *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.

- GRINDLE, Merilee Serrill y John W. THOMAS (1991) *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- GUTMANN, Matthew C. (1996) *The meanings of macho. Being a man in Mexico City*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- HERRERA, Javier (2000) "Ajustement et mobilité économique à Lima", en *Problèmes d'Amérique Latine*, jul-sept.
- ISZAEVICH, Abraham (1973) *Modernización de una comunidad oaxaqueña del valle*. México: Secretaría de Educación Pública.
- KABEER, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México: UNAM/Editorial Paidós Mexicana.
- KAZTMAN, Rubén (1999) *Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD-Uruguay/CEPAL-Oficina de Montevideo.
- (coordinador) (1999) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- LOMNITZ, Larissa (1975) *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI Editores.
- MARROQUÍN, Alejandro (1954) *Tlaxiaco, una ciudad mercado*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- MORGAN, David L., Richard A. KRUEGER y Jean A. KING (compiladores) (1997) *The Focus Group Kit*, vols. 1-6. Thousand Oaks: Sage.
- MOSER, Caroline (1996) *Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, núm. 8, Washington: The World Bank.
- MUÑOZ, Humberto, Orlandina de OLIVEIRA y Claudio STERN (compiladores) (1977) *Migración y desigualdad social en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México/IIS. UNAM.
- MYHRE, David (1998) "The Achilles' heel of the reforms: the rural finance sector", en Wayne Cornelius y David Myhre (compiladores) *The Transformation of Rural Mexico*, La Jolla: Center for US-Mexican Studies, UCSD, 39-67.
- PARÉ, Luisa y Emilia VELÁZQUEZ (s. f.) *Gestión de recursos naturales y opciones agroecológicas para la sierra de Santa Marta, Veracruz*. México: UNAM, p. 17.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2000) *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: Autor.

- REDFIELD, Robert (1950) *A village that chose progress*. Chicago: University of Chicago Press.
- REDFIELD, Robert y Alfonso VILLA ROJAS (1934) *Chan Kom, a Maya Village*. Washington: Carnegie Institution of Washington.
- ROBERTS, Bryan R. (1995) *The making of citizens. Cities of peasants revisited*. Londres: Arnold.
- (1978) *Cities of peasants*. Londres: Edward Arnold.
- SAFA, Helen (1995) *The myth of the male breadwinner. Women and industrialization in the Caribbean*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- TAVARES SOARES, Laura (1999) "Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano", en Martha Schteingart, *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Miguel Angel Porrúa.
- TORRADO, Susana (1995) "Vivir apurado para morir joven: reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza". *Sociedad*, 7, octubre.
- VERDUZCO, Gustavo (1984) "Crecimiento urbano y desarrollo regional: el caso de Zamora, Michoacán", en *Relaciones*, vol. 5, núm.17, invierno, pp. 9-40.
- WARMAN, Arturo (2001) *El campo mexicano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

IV

POBREZA, GÉNERO Y ENVEJECIMIENTO

10. TENDENCIAS RECIENTES DE LA POBREZA CON ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

■
ARACELI DAMIÁN*

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas ha habido una preocupación por las condiciones socio-económicas desfavorables para las mujeres, lo que ha contribuido a poner en la agenda internacional una serie de cuestiones antes poco atendidas, como la lucha por que las mujeres tengan los mismos derechos económicos, sociales y legales. Los enfoques feministas han colaborado con aportes sustanciales en la caracterización de la posición de la mujer en la estructura socioeconómica. En éstos se ha argumentado cómo sobre una base de diferenciación biológica se construyen desigualdades sociales entre hombres y mujeres que se reflejan en la asignación de identidades, actividades y en la separación de ámbitos de acción dentro del tejido institucional que se traducen en acceso desigual al poder.

Uno de los temas que ha merecido especial atención es el de la feminización de la pobreza. En la década de 1970 se afirmaba que existían una serie de situaciones que desembocan en una mayor pobreza en los hogares con jefatura femenina, como por ejemplo, el hecho de que este tipo de hogares iba en aumento; que estaban más representados en los estratos pobres, que las mujeres de estos hogares se encontraban con mayores responsabilidades doméstica y extradoméstica; que enfrentaban mayor desempleo, trabajaban un número menor de horas y recibían menos salarios. Asimismo, se sostenía que éstos eran

* Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

hogares con un mayor número de dependientes (véase, por ejemplo, Buvinic, *et al.*, 1978).

En la década de 1980 se constataba que a raíz de las innumerables crisis económicas que afectaron a los países en desarrollo las condiciones de vida de las mujeres, en especial las de más bajos recursos, se deterioraron. Según algunos autores durante las crisis, la función de mantenimiento, reproducción y reposición de la fuerza de trabajo que recae en las mujeres se exacerbó (véase Barquet, 1994).

En la década de 1990 se argumentó que la feminización de la pobreza era un fenómeno global. De acuerdo con Noeleen Heyzer, exdirectora de la UNIFEM, el número de mujeres que vivían en pobreza se duplicó en 20 años. De acuerdo con Heyzer a mediados de la década de 1990 las mujeres constituían al menos el 60% de los mil millones de pobres en el mundo (UNIFEM, 1995: 7). Asimismo, en su *Panorama Social de América Latina 1995*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluyó un capítulo dedicado a la jefatura femenina del hogar y pobreza. En éste sostiene que “el notable incremento de la pobreza registrado en la región en los años ochenta se reflejó en un mayor aumento de los hogares indigentes encabezados por mujeres.” Se afirmaba también que

las comparaciones entre ambos sexos permiten concluir que en 7 de 11 países la pobreza es más frecuente en los hogares encabezados por mujeres que por hombres. La diferencia es más acentuada aún en los hogares extremadamente pobres o indigentes [...] la pobreza extrema, particularmente en las zonas urbanas, afecta sobre todo a los hogares en los que no hay cónyuge varón (CEPAL, 1995: 70).

En la segunda mitad de los noventa algunos estudios cuestionaron la existencia de una asociación entre pobreza y jefatura femenina (véase Arriagada, 1997 y Lloyd, 1998). No obstante, si bien estos trabajos reconocen que existen otros factores que influyen en la incidencia de la pobreza (como el tipo de hogar, la etapa del ciclo de vida, el acceso a la propiedad, etcétera), no niegan que los hogares con jefatura femenina son generalmente más pobres que los de jefatura masculina. De esta forma, Arriagada (1997: 17) con base en datos sobre América Latina en 1993, sostiene que “salvo Argentina, México y Uruguay, en

todos los hogares con jefatura femenina hay mayor probabilidad de pobreza, ya sean extensos, compuestos o nucleares, hecho constatado por diversos estudios de la región. Lo mismo ocurre al examinar las probabilidades de indigencia, es decir, cuando el grado de pobreza es mayor”.

Lloyd (1998: 95) por su parte afirma que “la más reciente revisión (Quisumbing, Haddad, y Peña) de la literatura encontró que los hogares encabezados por mujeres son más pobres en general en la mayoría, pero no en todos los casos. Las medidas de ingreso por adulto equivalente mostraron una relación aún más fuerte entre pobreza y jefatura femenina donde los hogares con jefa femenina eran más pobres”. Analizando los datos de diversos países en desarrollo afirma que no se encuentra una relación entre el porcentaje de personas viviendo en pobreza absoluta (definida de acuerdo al Banco Mundial) y el porcentaje de hogares con jefatura femenina (*ibid.*). No obstante, mas adelante señala: “mientras los hogares encabezados por mujeres con frecuencia son de los más pobres, no parece haber una relación automática entre jefatura femenina y pobreza.”

A principios del 2000, el *Panorama Social para América Latina 2000-2001* muestra una situación muy distinta a la que sostuvo con anterioridad en torno a la relación de género y pobreza en la región. CEPAL señala que “la probabilidad de pobreza de los casi 91 millones de personas pertenecientes a hogares encabezados por mujeres es similar a la probabilidad promedio, lo que expresa que este atributo no connota por sí solo una condicionante de la pobreza” (CEPAL: 2001:54-55). Como se puede deducir, esta afirmación rechaza la opinión sobre la feminización de la pobreza sostenida por este organismo en 1995.

Al parecer, al ala feminista de la CEPAL no le agradaron dichos resultados, ya que dos años después, el *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (capítulo síntesis) contradice lo publicado en el 2001. La sección sobre pobreza y desigualdad desde la perspectiva de género señala diversos aspectos relacionados con la desigualdad entre hombres y mujeres en distintos ámbitos sociales y económicos (como el nivel de ingreso, el uso del tiempo, los derechos jurídicos, etc.). Si bien estas diferencias pueden tener implicaciones en la pobreza, el documento no aborda en sí mismo el análisis de la pobreza con perspectiva de género. Esta ausencia se debe probablemente a que, como reconoce la CEPAL en ese documento, los datos sobre “ingresos per cápita tienden a mostrar una situación de igualdad en los hogares”. Se señala también que “los datos por hogar

ocultan las diferencias en el ingreso entre hombres y mujeres.” Sin embargo, hay que recordar que la pobreza no se mide por individuos sino por hogares (aunque esta forma de medirla tiene ciertas limitaciones, que analizaremos más adelante).

El asunto no es fácil de dilucidar. Cuando se calcula la pobreza la unidad en la que ésta se define no es la persona sino el hogar. La pobreza depende no sólo de que uno gane poco, sino también del número de personas que dependen de ese ingreso. Dadas las dificultades para observar la desigualdad interna en el hogar, los que trabajamos el tema nos vemos obligados siempre a suponer igualitarismo total en el hogar, de tal manera que o todos son pobres o todos son no pobres. Así, no se puede probar la feminización de la pobreza. El único recurso que nos queda es comparar algunos indicadores de bienestar entre mujeres y hombres o bien analizar la pobreza de los hogares según el sexo del jefe del hogar. Aunque, como veremos, esta forma de abordar la feminización de la pobreza también tiene ciertas limitaciones.

El objetivo de este trabajo es verificar con la información existente en qué medida existe una feminización de la pobreza en América Latina. Iniciaré el trabajo con una sección donde discuto las limitaciones de la medición de la pobreza para dilucidar la existencia o no de este fenómeno. Posteriormente, analizaré la evolución de la pobreza por género, desde el punto de vista de la relación mujeres/hombres pobres, como a nivel de los hogares (tomando como variable explicativa la jefatura del hogar). Asimismo, analizaré algunos elementos que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres y que tienen un efecto positivo (o negativo) en las relaciones de género (ingreso promedio de las mujeres, niveles educacionales y participación laboral). Finalmente presentaré las principales conclusiones y cuáles son las líneas de investigación que surgen de este análisis.

CEGUERA DE GÉNERO EN LOS MÉTODOS DE MEDICIÓN DE POBREZA

Debido a que la medición de la pobreza se basa en las características socioeconómicas del hogar en su conjunto no se pueden identificar las diferencias por género en el acceso a ciertos satisfactores básicos en el hogar. Este problema se

debe, por un lado, a las concepciones economicistas de distribución de recursos en el hogar que lo conceptualizan como una unidad, donde los recursos se distribuyen equitativamente. Por otro, tenemos la limitante de la forma en como se recaba la información en las encuestas de hogares, donde se considera como único recurso el ingreso, dejando de lado el tiempo destinado a la producción y reproducción social del hogar.¹ Este recurso ha sido reconocido por la teoría neoclásica del modelo de organización económica de organización de los hogares (Becker, 1965; Bryant, 1990) como fundamental para el funcionamiento global de la economía. Se afirma que los hogares presentan restricciones de tiempo y no sólo de ingreso para realizar sus actividades de producción y consumo (Bryant, 1990: 9). No obstante, pocas mediciones de pobreza han incorporado la disponibilidad (o falta) de tiempo como una de las variables que determinan el nivel de pobreza de los hogares (Boltvinik, 1999; Damián, 2003; Vickery, 1977) y que además afecta las condiciones de vida sobre todo de las mujeres.

Asimismo, mediante la información generada por medio de las encuestas a gran escala (nacionales, urbanas y rurales) es imposible, por ejemplo, identificar las diferencias de ingesta de alimentos entre niños y niñas o entre adultos y niños, etcétera. Tampoco podemos identificar a aquellas mujeres, niños y ancianos de hogares clasificados como no pobres y que, sin embargo, por razones discriminatorias carecen de una serie de satisfactores y por tanto deberían ser clasificados como pobres. Estos problemas han sido fuertemente criticados en la literatura con enfoque de género en la que se afirma que esta forma de medir la pobreza desestima su incidencia real (Kabeer, 1998: 19). En estos trabajos se enfatiza que no es válido el supuesto sobre el que se basa la medición de la pobreza asumiendo que los miembros del hogar comparten los mismos intereses, y

¹ En la década de 1970 se realizaron diversas encuestas sobre presupuesto de tiempo. Recientemente se ha iniciado la recolección de información sobre el uso del tiempo en los hogares en varios países latinoamericanos. Estas encuestas, generalmente asociadas a las encuestas de ingreso y gasto de los hogares tienen grandes limitaciones, por lo que aún no se pueden construir series confiables sobre este tema; (en México se han levantado tres encuestas, 1996, 1998 y 2002, sin embargo, las dos primeras no son comparables y arrojan resultados muy distintos, en cuanto a la última aún no se conocen los resultados). Para un revisión de la bibliografía relacionada con el tema, véase Damián, 2003.

que las decisiones a su interior las toma el jefe del hogar bajo un principio altruista y benevolente.

Kabeer (1994: 142) propone que para subsanar las limitaciones en la forma de medir la pobreza se requiere que la información esté desagregada tomando en cuenta las diferencias de los "seres y hacer" (*beings and doing*) al interior del hogar. Esto implicaría, según la autora, la necesidad de indicadores que reconozcan que las vidas de las mujeres están gobernadas por diferentes y, en ocasiones, más complejas restricciones sociales, titularidades y responsabilidades que los hombres, y que éstas se llevan a cabo en gran medida fuera del dominio monetarizado. Algunos estudios antropológicos de corte cualitativos han detectado las desigualdades a nivel de hogar (para un análisis de éstos véase Kabeer, 1994), no obstante, cuando se requiere el análisis macro se dificulta la posibilidad de captar éstas.

Si bien estas críticas han enriquecido la discusión de los temas de género, cabe resaltar que el análisis de las diferencias en la pobreza por jefatura no supera las limitaciones señaladas con relación a la forma de medir la pobreza en general, ya que los estudios que han examinado el tema consideran una vez más al hogar, como unidad. En los trabajos que hacen este tipo de análisis suponen de manera implícita o explícita que la desigualdad se da sólo entre hogares, asumiendo que los de jefatura femenina padecen mayor vulnerabilidad y pobreza que los de jefatura masculina. Asimismo, suponen que al interior de los hogares con jefatura femenina se da una distribución más equitativa de los recursos (véase Chant, 1997). No obstante, no podemos suponer a priori que en estos hogares no se experimenta desigualdad al interior. Cualquier generalización es poco válida, ya que no podemos afirmar que existe un altruismo total en hogares con jefatura femenina, como tampoco una desigualdad total en todos los hogares con jefatura masculina. La desigualdad en la distribución de recursos se ve afectada no sólo por las relaciones de género, sino también por las de poder, por las relaciones intergeneracionales, etcétera. Estas desigualdades también prevalecen en los hogares con jefatura femenina. Se trata más bien de un *continuum* entre un acuerdo casi total en la búsqueda del bienestar de todos los miembros del hogar en un extremo y el conflicto cotidiano, en el otro. Este *continuum* atraviesa tanto a los hogares con jefatura femenina como a los de masculina y afectan en ambos tipos de hogares la distribución de recursos, aún cuando éstos sean pobres o no pobres.

Por otra parte, es importante resaltar que la desigualdad por género no puede incorporarse como elemento constitutivo de la pobreza ya que ésta afecta a las mujeres indistintamente de su clase social.² Por ejemplo, temas como el de la violencia intrafamiliar (o social), el de la salud y la salud reproductiva, que pueden afectar en mayor medida a las mujeres, no pueden convertirse en elementos constitutivos de la pobreza ya que éstos afectan a mujeres de distintas clases sociales, así como hombres, adolescentes, niños, personas de la tercera edad, etcétera.³

Algunos índices alternativos desarrollados a partir de las críticas antes mencionadas, como los de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD desagregados por género,⁴ permiten acercarnos a la relación entre el nivel de desarrollo y des-

² Me refiero a elementos constitutivos de la pobreza como todos aquellos que deben incorporarse en su definición y que permitan distinguir claramente las situaciones de pobreza cuando se concretizan en un método.

³ Vivir con miedo a ser golpeada o a contraer enfermedades de transmisión sexual es una privación, sin embargo estas situaciones se refieren al sufrimiento humano y no todo sufrimiento humano es pobreza. Una mujer millonaria golpeada sufre una vejación, más sin embargo, al ser golpeada no se convierte en pobre. Una adolescente rica que contrae SIDA no se convierte en pobre, a menos que la corran de su casa. Esta distinción no niega el sufrimiento de las mujeres sino que lo separa en términos conceptuales.

La salud (y la salud reproductiva) en sí misma, tampoco puede ser un elemento constitutivo de la pobreza. Un millonario con cáncer, es un millonario enfermo, no es un pobre. No obstante, dado que la salud es una necesidad básica, el acceso a los servicios de salud está considerado como un satisfactor de dicha necesidad y, por tanto, la falta de éste sí puede colocar a un hogar (o individuo) en una situación de pobreza. Sin embargo, por lo general, el método de LP no considera el acceso a los bienes públicos y por tanto, subestima la pobreza. Para ejemplificar, dos hogares con el mismo ingreso per cápita serían igualmente pobres según el método de la LP, aún cuando uno de ellos no tuviera acceso a un servicio de salud. En cambio en métodos como el método de medición integrado de la pobreza (que entre las fuentes de bienestar que incluye se encuentran los bienes públicos), el hogar que no tenga acceso a servicios de salud será pobre, a menos que su ingreso compense la falta de acceso a la salud pública.

⁴ El IDH se calcula con base en las siguientes variables: esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa bruta de matrícula combinada y PIB per cápita. Para hacerlo relati-

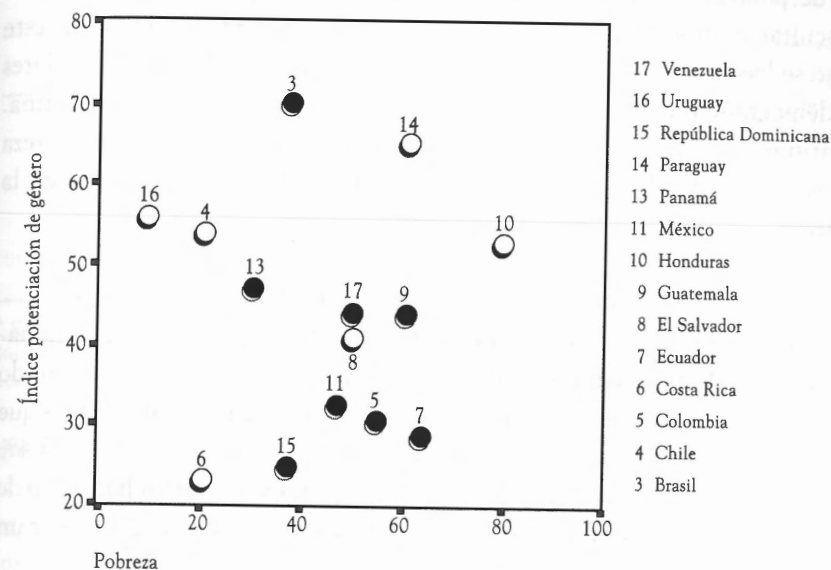
igualdad por género, sin embargo, su valor analítico es limitado. Por ejemplo, la correlación entre el nivel de pobreza y el índice relativo al género del PNUD para los países de América Latina (de acuerdo a la CEPAL, 2001 y el PNUD, 1999) es muy alto (0.776). Sin embargo, lo único que podemos deducir es que a medida que se avance en el combate a la pobreza tendremos una situación de género más equitativa en lo que respecta a la esperanza de vida al nacer, la educación y el ingreso. No obstante, no podemos deducir el grado de feminización de la pobreza en el país o región de referencia.

El índice que presenta mayores problemas analíticos es el de potenciación de género que mide la participación de la mujer en la toma de decisiones en los ámbitos económicos y políticos.⁵ En la gráfica 1 podemos observar que no existe relación entre el índice de potenciación de género y los niveles de pobreza. Países con bajos niveles de pobreza, como Chile y Uruguay, tienen índice de potenciación de los más bajos de América Latina (ocupando los lugares 11 y 13 de 14 países con información). En el otro extremo se encuentra Ecuador y Colombia, con niveles altos de pobreza e índices elevados de potenciación de género. Por otra parte, los países con los mejores niveles del índice de potenciación de género en la región, Costa Rica y República Dominicana, son los que, como veremos más adelante, tienen los mayores índices de feminización de la pobreza. La conclusión a la que nos llevan estos datos es que la participación de las mujeres en la toma de decisiones depende de factores culturales e históricos en cada país, y no necesariamente de la mayor o menor feminización de la pobreza.

vo al género el IDH se ajusta con base en el adelanto de cada país en materia de esperanza de vida, nivel educativo e ingreso de acuerdo a la disparidad en el de mujeres y hombres (véase PNUD 1999).

⁵ El índice de potenciación de género toma en cuenta la participación relativa de las mujeres y hombres en puestos administrativo y ejecutivos, y su participación en empleos profesionales y técnicos. Asimismo incorpora la participación relativa por género en escaños parlamentarios y un índice que refleja el grado de control económico de las mujeres mediante el cálculo del PIB por género que se obtiene considerando los ingresos provenientes del trabajo, asumiendo que éstos se reparten de acuerdo a la participación femenina y masculina dentro de la población económicamente activa (PEA) y el cociente del diferencial del salario medio femenino y masculino (véase PNUD, 1999: 160).

GRÁFICA 1. América Latina (14 países)
Índice de potenciación de género y pobreza, 1999-2000*



* Países con información disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2001, cuadro 10: 145-146) y PNUD (1999, cuadro 3: 142-145).

Incorporar indicadores como los de potenciación de género en la medición de la pobreza podrían llevarnos a subestimar o sobrestimar los niveles de pobreza y su grado de feminización.

Debemos tener cuidado de no confundir las diferencias de género con la pobreza ya que una mujer que gana poco no necesariamente es pobre si vive en un hogar en donde el ingreso por persona (o adulto equivalente) es igual o superior a la línea de pobreza. No obstante, es importante señalar que es necesario generalizar el uso de métodos de medición que incorporen diversos elementos constitutivos de la pobreza, que afectan las condiciones de vida de las mujeres (como el tiempo de trabajo doméstico y extradoméstico) y que no se basan únicamente en el ingreso.⁶

⁶ Al respecto, el método que hasta ahora más se acerca a ello es el de la Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Este método considera el tiempo para realizar trabajo doméstico y extradoméstico. El primero, está en función del acceso a servicio de cuidado de menores de hasta 10 años, la disponibilidad en el hogar de equipamiento doméstico (lavadora,

A pesar de reconocer las grandes limitaciones del método de medición de línea de pobreza⁷ y señalar las desigualdades que este tipo de mediciones pueden ocultar al interior del hogar (indistintamente del tipo de jefatura), este trabajo se basa en los cálculos sobre pobreza por ingreso y algunos indicadores sociodemográficos publicados por la CEPAL para los países de América Latina. A continuación, antes de entrar en el análisis de la feminización de la pobreza en la región, expondré la evolución de ésta en las dos últimas décadas en la región.

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

A pesar de la implementación de una serie de reformas económicas encaminadas a restituir el crecimiento económico, la pobreza en el continente ha tenido una tendencia al alza desde la irrupción de la crisis de la deuda. Así tenemos que el porcentaje de población pobre en América Latina aumentó de 40.5% a 43.4% entre 1980 y 2002 (véase cuadro 1). En número de pobres estamos hablando de 136 millones de personas pobres en 1980 y de 220 millones en 2002, es decir un aumento del 61.8%.

Por otra parte, la disminución de la pobreza que se observó a principios de los noventa (en 1990 la pobreza alcanza en América Latina su nivel máximo, 48.3% de la población) se revierte en 1997 cuando diversas economías entran en una nueva fase de crisis. La pobreza para esa fecha representaba 43.5% del total de la población y para el año 2003 se calcula que llegó a 43.9% (CEPAL, 2003: 3). Estos datos nos muestran la insuficiencia y el poco resultado que han tenido las políticas de ajuste y cambio estructural en toda América Latina, ya

refrigerador, licuadora, etcétera), la necesidad de acarreo de agua, entre otros. Es decir, considera una serie de elementos que los métodos tradicionales de medición (línea de pobreza y necesidades básicas) no incorporan y que sin embargo, afectan de manera importante el bienestar de las mujeres. Para una explicación del método véase Boltvinik (1999, anexo metodológico).

⁷ Para una crítica extensa al método de medición de línea de pobreza y en particular el utilizado por la CEPAL y adaptado por el Comité Técnico para la Medición de la pobreza en México, véase Boltvinik y Damián (2003).

CUADRO 1
América Latina: Magnitud de la pobreza e indigencia*
1980-1999 (porcentaje de la población)

Año	Pobres ^A			Indigentes ^B		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40.5	29.8	59.9	18.6	0.6	32.7
1990	48.3	41.4	65.4	22.5	15.3	40.4
1994	45.7	38.7	65.1	20.8	13.6	40.8
1997	43.5	36.5	63.0	19.0	12.3	37.6
1999	43.8	37.1	63.7	18.5	11.9	38.3

* Estimación correspondiente a 19 países de la región; ^APorcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares que se encuentran en situación de indigencia; ^BPorcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de la indigencia. FUENTE: CEPAL, 2001, cuadro 1, p.14

que actualmente la pobreza es más alta que en 1980.⁸ A continuación examino si existe suficiente evidencia para afirmar que el continente está sufriendo un proceso de feminización de la pobreza, además de identificar aquellos países donde las mujeres se ven particularmente desfavorecidas en sus condiciones de vida.

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA CON ENFOQUE GÉNERO

Relación de feminidad de la pobreza

El Boletín Demográfico de la CEPAL 2002, nos proporciona información sobre distintos aspectos poblacionales a finales del siglo XX y por primera vez es elaborado con enfoque de género. El cuadro 6b del documento (CEPAL, 2002: 198-

⁸ Existen grandes diferencias en los niveles de pobreza de los distintos países latinoamericanos. Por ejemplo, Honduras tiene casi el 80% de su población viviendo en pobreza, mientras que Uruguay tiene sólo el 9.4% de población pobre. En situaciones de pobreza muy alta (con porcentajes entre 60 y 70% del total de la población) se encuentran Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Guatemala; con niveles de pobreza alta (con porcentajes de pobreza de entre 40 y 60% de la población) están Colombia, El Salvador, Venezuela y México; con grados medios de pobreza (entre 30 y 40% de su población) están Brasil, República Dominicana y Panamá; y Chile, Costa Rica y Argentina tienen bajos porcentajes de pobreza (alrededor del 20% de su población) (CEPAL, 2002).

199) se refiere a la "relación de feminidad" de la población pobre en 1999, que divide al número de mujeres pobres entre el de hombres pobres y se expresa en tanto por ciento. Con base en este cuadro tendríamos que afirmar que la pobreza afecta más a mujeres que a hombres, ya que la relación de feminidad es superior a 100% tanto en áreas urbanas como rurales en 11 de los 17 países con información disponible.⁹ Adicionalmente, otros cuatro países tienen un índice de feminidad mayor al 100% ya sea en sus áreas urbanas o rurales¹⁰ y sólo dos países tienen relaciones de feminidad menores a 100% (CEPAL, 2002: 198-199).¹¹ No obstante, CEPAL comete un error metodológico: ignorar que en la mayoría de los países latinoamericanos las mujeres representan un porcentaje mayor al de los hombres con respecto a la población total. Por tanto, para tener una índice de feminidad de la pobreza que refleje esta situación, los datos deben ser ajustados de acuerdo al peso relativo que tienen las mujeres en cada país. El cuadro 2 contiene el índice de feminidad corregido por el peso relativo que tienen las mujeres en el total de la población para áreas urbanas, rurales y, a diferencia del cuadro original de la CEPAL, presenta el índice para el total de la población en cada país y en América Latina. Este índice lo expresé en relación a la unidad.¹² Con base en este índice podemos afirmar que en América Latina existe una ligera masculinización de la pobreza. No obstante ésta afecta prácticamente a mujeres y hombres por igual, ya que la relación es de 0.99 mujeres por cada hombre pobre en la región. En áreas urbanas se tiene el mismo índice que para la población total y sólo en las áreas rurales la pobreza está feminizada ya que el índice es ligeramente mayor a uno: 1.02 mujeres por cada hombre pobre.¹³

Existen algunas diferencias entre países. En seis de ellos (Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay), el índice fluctúa de 0.97 a 0.99, es

⁹ Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹⁰ Brasil, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

¹¹ Argentina y Uruguay.

¹² Índice de feminidad = (mujeres pobres/ hombres pobres) / (total de mujeres/total de hombres)

¹³ Una posible hipótesis es que los hombres pobres migran a las ciudades u otros países dejando a sus contrapartes mujeres en el campo.

decir, se da una "masculinización" de la pobreza. En otros seis países, la relación es uno a uno (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua) es decir la pobreza afecta por igual a hombres y mujeres. Sólo en cinco países la pobreza está feminizada, ya que presentan valores superiores a uno (Chile, Panamá, Venezuela, Costa Rica y República Dominicana). Sin embargo, mientras que los tres primeros tienen una ligera feminización de la pobreza (con valores de 1.01 a 1.04), Costa Rica y República Dominicana tienen índices muy elevados (de 1.14 y 1.11, respectivamente, véase cuadro 2).

Existen diversas hipótesis que podrían explicar la fuerte feminización de la pobreza en estos dos países (véase García y Rojas, 2002). Una de ellas es el alto porcentaje de hogares encabezados por mujeres. No obstante, esta hipótesis queda rechazada si consideramos que otros siete países latinoamericanos tienen un porcentaje igual o superior de hogares jefaturados por mujeres y no presentan una feminización de la pobreza.¹⁴

Para poder conocer cuáles son los determinantes de la feminización de la pobreza, sobre todo en Costa Rica y República Dominicana, se requiere mayor investigación sobre los aspectos socioeconómicos y culturales que han conllevado a esta situación. Seguramente fenómenos como el de los hogares de convivencia, es decir que los hombres no viven en el hogar de sus parejas, expliquen en parte esta situación. Otra posibilidad puede ser el efecto en la distribución poblacional (y por tanto de pobres y no pobres) de la emigración hacia otros países.

A pesar de que no podemos afirmar que existen más mujeres que hombres pobres en América Latina (excepto en los cinco países arriba mencionados), debemos recordar que la medición de la pobreza se basa en el ingreso de los hogares y, por tanto, no es posible capturar las diferencias de género en otros aspectos que afectan la calidad de vida, como por ejemplo, el tiempo dedicado a actividades domésticas y extradomésticas.¹⁵ A continuación revisaré la eviden-

¹⁴ Costa Rica tiene 28% de hogares con jefatura femenina, República Dominicana 31%, Nicaragua 35%, Uruguay 31%, Honduras 30%, Colombia 29%, Argentina, Panamá y Paraguay 27% cada uno respectivamente (CEPAL, 2002, cuadro 21: 233-234).

¹⁵ En una investigación reciente sobre México encontré que los hombres y las mujeres dedicaban en conjunto a las actividades de trabajo doméstico, extradoméstico y transporte 57.5 y 62.5 horas a la semana respectivamente (véase Damián, 2003). Si bien la diferen-

CUADRO 2
América Latina, 17 países. Índice de feminidad de la pobreza (1999-2000)

Mujeres/Hombres				Mujeres/Hombres			
País	Pobres (a)	Población Total (b)	Índice de feminidad (a/b)	País	Pobres (a)	Población total (b)	Índice de feminidad (a/b)
Argentina				Honduras			
Total	n.d.	—	n.d.	Total	0.97	0.98	0.99
Urbana	1.05	1.06	0.99	Urbana	1.06	1.08	0.98
Rural	n.d.	—	n.d.	Rural	0.91	0.90	1.01
Bolivia				México			
Total	1.01	1.01	1.00	Total	1.02	1.02	1.00
Urbana	1.04	1.05	0.99	Urbana	1.03	1.03	1.00
Rural	0.97	0.95	1.03	Rural	1.01	1.00	1.01
Brasil				Nicaragua			
Total	1.00	1.02	0.98	Total	1.01	1.01	1.00
Urbana	1.05	1.06	0.99	Urbana	1.08	1.06	1.02
Rural	0.91	0.90	1.01	Rural	0.94	0.95	0.99
Chile				Panamá			
Total	1.03	1.02	1.01	Total	1.02	0.98	1.04
Urbana	1.05	1.05	1.00	Urbana	1.09	1.06	1.03
Rural	0.92	0.85	1.09	Rural	0.96	0.89	1.08
Colombia				Paraguay			
Total	1.03	1.02	1.00	Total	0.95	0.98	0.97
Urbana	1.07	1.08	0.99	Urbana	1.02	1.06	0.95
Rural	0.92	0.88	1.06	Rural	0.90	0.89	1.02
Costa Rica				R. Dominicana			
Total	1.10	0.97	1.14	Total	1.07	0.97	1.11
Urbana	1.17	1.03	1.14	Urbana	1.10	1.01	1.09
Rural	1.05	0.92	1.14	Rural	1.04	0.91	1.15
Ecuador				Uruguay			
Total	n.d.	0.99	n.d.	Total	n.d.	—	n.d.
Urbana	1.03	1.03	1.00	Urbana	1.06	1.09	0.97
Rural	n.d.	0.93	n.d.	Rural	n.d.	—	n.d.
El Salvador				Venezuela			
Total	1.04	1.04	1.00	Total	1.02	0.99	1.03
Urbana	1.12	1.09	1.02	Urbana	n.d.	—	n.d.
Rural	0.98	0.98	1.01	Rural	n.d.	—	n.d.
Guatemala				América Latina			
Total	0.97	0.98	0.99	Total	1.01	1.02	0.99
Urbana	1.04	1.05	0.99	Urbana	1.05	1.05	0.99
Rural	0.95	0.94	1.00	Rural	0.95	0.93	1.02

FUENTE: elaboración propia con base en CEPAL, 2001 y 2002*.

cía en torno a si existe una feminización de la pobreza de acuerdo al tipo de jefatura en el hogar.

La pobreza según tipo de jefatura en el hogar

Una de las tesis sobre la feminización de la pobreza se basa en la comparación del porcentaje de hogares pobres según jefatura (masculina o femenina).¹⁶ Como lo mencioné los primeros trabajos que se realizaron sobre este tema en América Latina y otros países subdesarrollados afirmaban que la pobreza afectaba en mayor porcentaje a los hogares con jefatura femenina que a los de jefatura masculina. Buvinic, *et al.* (1978: 73-74) apuntaban que las mujeres jefas de familia tenían una participación laboral más alta que las mujeres en general, teniendo que hacer frente solas a la carga doméstica y extradoméstica, y dado que la capacidad de generar ingreso de éstas era menor que su contraparte masculina, los hogares con jefatura femenina eran más dependientes del ingreso de las mujeres, por lo que su nivel de vida era más bajo. Asimismo en el *Panorama Social de América Latina*, 1995, la CEPAL también planteaba que los hogares encabezados por mujeres “son mucho más frecuentes en los estratos más pobres de la población; las mujeres que los encabezan deben asumir múltiples responsabilidades y se ven sujetas a variadas presiones, lo que conspira contra el bienestar de los miembros de la familia” (CEPAL, 1995: 69).

cía de tiempo dedicado a estas actividades no es muy fuerte (cinco horas a la semana) es claro que las mujeres tienen una mayor precariedad en su disponibilidad de tiempo. Este trabajo se basó en el módulo de uso de tiempo de los hogares integrado a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 1996.

¹⁶ Es importante señalar que un problema metodológico para evaluar la relación entre género y pobreza, es la identificación del jefe del hogar. Cuando se realizan encuestas o entrevistas la jefatura de un hogar la adscribe la persona que contesta, de tal manera que está cargada de subjetividades y rasgos culturales, en donde aspectos tales como la pena de reconocer la ausencia del jefe masculino lleva a un ocultamiento de la circunstancia real en la que se encuentra el hogar. Para una discusión sobre este problema véase Buvinic, *et al.* (1978) y Chant (1997). Otro problema es basar el análisis exclusivamente en el ingreso, al incorporar variables como la de pobreza de tiempo libre, muy probablemente encontremos evidencias de desigualdades según tipo de jefatura del hogar.

No obstante, algunos trabajos cualitativos han mostrado que la existencia de hogares con jefatura femenina resultan, en diversas ocasiones, de la elección realizada por las mujeres y que, por lo general, estos hogares tienden a tener menores índices de violencia y los hijos alcanzan una mejor calidad de vida (véase por ejemplo Chant, 1997). Veamos cuál es la evidencia en términos de pobreza por ingreso según tipo de jefatura.

En primer lugar tenemos que, según datos de la CEPAL, en 1999 los hogares con jefatura femenina tenían el mismo porcentaje de población pobre, que el total de la población (43.1%). Además, si consideramos la extrema pobreza o indigencia, ésta afectaba a 17.5%, de la población en los hogares con jefatura femenina, mientras que para el total de la población este porcentaje era de 18.4% (CEPAL, 2001, cuadro 1.6: 53). Por lo tanto, la indigencia en América Latina estaba ligeramente “masculinizada”.

Para analizar los diversos países de la región, sólo cuento con la información publicada sobre el porcentaje de hogares y no de personas pobres, viviendo en hogares con jefatura femenina. Asimismo, la CEPAL sólo publica datos sobre la pobreza en el total de los hogares y en los jefaturados por mujeres. Por lo tanto, no tengo datos precisos sobre la pobreza en los jefaturados por hombres. No obstante, si el porcentaje de hogares pobres es más alto en el total, que en los jefaturados por mujeres, por simple lógica podemos concluir que la pobreza afecta más a los hogares con jefatura masculina (la situación inversa también será verdadera). Otra limitante de la información disponible sobre pobreza en los hogares con jefatura femenina es que ésta sólo se refiere a las áreas urbanas. Por lo tanto, las conclusiones sólo son aplicables al universo urbano del continente (75% de la población total de la región).

Con base en el periodo 1999-2000, con información por país se observa que en seis de 17 (Argentina, Brasil, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay) la pobreza en hogares con jefatura femenina es menor que la observada para el conjunto de hogares. Por lo tanto, estos países presentan una masculinización de la pobreza. Si consideramos además que éstos concentraban al 72.9% del total de la población urbana (de los 17 países incluidos), podemos decir que los hogares urbanos en América Latina tienden a padecer menor pobreza si son jefaturados por una mujer (véase cuadro 3).

CUADRO 3
América Latina: magnitud de la pobreza en el total de los hogares y en los encabezados por mujeres, zonas urbanas, 1990-1999 (porcentajes)

País	Año	Hogares pobres (%)		País	Año	Hogares pobres (%)	
		Total	Con jefe femenino			Total	Con jefe femenino
Argentina	1990	—	11.3	Honduras	1990	64.5	71.5
	1994	12.3	8.5		1994	69.6	75.0
	1997	—	13.1		1997	67.0	68.9
	1999	16.3	14.6		1999	65.6	68.1
Bolivia	1989	49.4	55.7	México	1989	34.2	30.1
	1994	45.6	45.1		1994	29.0	25.3
	1997	46.8	52.2		1996	37.5	32.8
	1999	42.3	42.6		1998	31.1	26.3
Brasil	1990	35.6	41.1	Nicaragua	1993	60.3	64.0
	1993	33.3	33.2		1998	59.3	65.1
	1996	24.6	23.6	Panamá	1991	33.6	40.0
	1999	26.4	25.0		1994	25.2	28.3
Chile	1990	33.3	33.0		1997	24.6	28.1
	1994	22.8	23.1		1999	20.8	25.3
	1996	18.5	18.9	Paraguay	1990	—	41.7
	1998	17.0	17.2		1994	42.4	37.7
Colombia	1991	47.1	47.4		1996	39.6	32.1
	1994	40.6	40.1		1999	41.4	29.6
	1997	39.5	43.4	R. Dominicana	1997	31.6	38.0
	1999	44.6	44.4		1990	11.8	10.6
Costa Rica	1990	22.2	27.4	Uruguay	1994	5.8	4.8
	1994	18.1	23.8		1997	5.7	4.7
	1997	17.1	25.6		1999	5.6	4.8
	1999	15.7	25.0	Venezuela	1990	33.4	45.0
Ecuador	1990	55.8	60.1		1994	40.9	49.5
	1994	52.3	55.4		1997	—	47.0
	1997	49.8	55.0		1999	—	48.6
	1999	58.0	62.3				
El Salvador	1995	40.0	43.5				
	1997	38.6	43.5				
	1999	34.0	38.5				

FUENTE: CEPAL 2001, cuadros.

En Bolivia, Chile y Colombia los hogares con jefatura femenina tienen el mismo porcentaje de pobreza que el total, por lo tanto la pobreza afecta igualmente a los de jefatura masculina y femenina. Estos países concentran el 14.2%

de la población urbana en América Latina. Por último, tenemos que los países que tienen un mayor porcentaje de hogares pobres cuando éstos están jefaturados por mujeres son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Es en éstos en los que sí existe una clara feminización de la pobreza, por tipo de jefatura. Cabe resaltar que Costa Rica y República Dominicana fueron además los países con los índices más altos de feminidad de la pobreza cuando ésta se constató en término del número de mujeres por cada hombre pobre. El total de población urbana viviendo en los países que presentan feminidad de la pobreza por tipo de hogar es de 13.4%. Con base en esta evidencia podemos afirmar que la pobreza urbana en América Latina estaba "masculinizada" a finales del siglo XX.

Si aceptamos como válido que a inicios de la década de 1990 la pobreza en la región estaba feminizada, es importante analizar cómo se llegó a la masculinización de la misma. El periodo de análisis (1990-1999) comprende dos subperiodos; en el primero (1990-1997) la pobreza se redujo en la mayoría de los países de la región, el segundo (1997-1999) cubre el inicio del estancamiento económico en América Latina que se extiende hasta la actualidad.

A finales de los ochenta o principios de los noventa la pobreza en América Latina estaba feminizada, ya que en 13 de los 16 países con información, el porcentaje de hogares pobres era más alto si estaban jefaturados por mujeres. En cambio a finales de la década de 1990 sólo nueve de 17 se encontraban en esa situación. Por otra parte, en ocho países (Bolivia, Brasil, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) la pobreza disminuyó más en los hogares con jefatura femenina que en los de masculina. Veamos un ejemplo. En Bolivia el 55.7% de los hogares con jefatura femenina eran pobres en 1989, en cambio este porcentaje para el total era de 49.3%. Es decir, existía una fuerte feminización de la pobreza. Para 1999 el porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina era de 42.6%, mientras que para el total era de 42.3%, es decir que después de 10 años, la pobreza afectaba casi en la misma proporción a los hogares con jefatura femenina y masculina, observándose un proceso de "desfeminización" de la pobreza (en los otros países se observa una situación similar; ver cuadro 3).

En otros dos países (Chile y Colombia) la disminución de la pobreza se dio al mismo ritmo en ambos tipos de hogares. Por ejemplo, en Chile, en 1990, alrede-

dor del 33% de los hogares, tanto con jefatura femenina como del total, eran pobres. En 1998, este porcentaje se redujo al 17% en ambos casos.¹⁷

Por último tenemos que Argentina, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua son los únicos países en América Latina donde se observó una "feminización" de la pobreza por tipo de hogar durante la década de 1990. En Argentina, por ejemplo, donde la pobreza ha sido tradicionalmente menor en los hogares con jefatura femenina, el porcentaje de pobreza en éstos aumentó más rápidamente que en los jefaturados por hombres. En 1990 la pobreza afectaba al 8.5% de los hogares con jefatura femenina y al 12.3% del total. En 1999 los porcentajes fueron de 14.6% y 16.3% respectivamente, es decir que mientras que a inicios de la década de 1990 la diferencia en los porcentajes de pobreza fue de 3.8 puntos porcentuales, ésta se redujo a 1.7 a finales de la década (véase cuadro 3).

Por otra parte, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua fueron los únicos países en la región en los que tanto a inicios como a finales de los noventa la pobreza en hogares con jefatura femenina fue mayor y además la brecha se amplió.

A partir de la información analizada para los hogares urbanos por tipo de jefatura podemos afirmar que por lo general en América Latina la pobreza disminuyó más en los de jefatura femenina que en los de masculina. Por lo tanto, si consideramos como válida la observación de la CEPAL en 1995, es decir que existía una feminización de la pobreza en América Latina, una de las conclusiones de esta sección es que el continente atravesó por una "desfeminización" (o masculinización) de la pobreza en la década de 1990. Es importante hacer notar de nuevo que el periodo de análisis se caracterizó por la disminución de la pobreza en la mayoría de los países de América Latina. Tomando en cuenta que actualmente la región lleva cinco años de lento (y en ocasiones negativo) crecimiento económico, será tarea pendiente contrastar estos hallazgos con la evolución de la pobreza por género para mediados de la primera década del siglo XXI.

¹⁷ Ecuador fue otro de los países en los que se observa un cambio significativo en la pobreza según tipo de jefatura. Sin embargo, a diferencia de Chile y Colombia, la pobreza aumentó en ambos tipos de hogares.

CAMBIOS EN
LA CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS MUJERES

Los estudios de género han identificado claramente las áreas de mayor desigualdad: educación, oportunidades de trabajo, remuneraciones, derechos a la propiedad y acceso a préstamos e información y la carga de trabajo doméstico. No obstante, como veremos en esta sección las mujeres en América Latina han experimentado una mejoría más acelerada en ciertos indicadores de bienestar.

El aumento en los niveles educativos de las mujeres

En lo que se refiere a los indicadores sobre educación, desde la perspectiva de género encontramos resultados realmente notables. Los niveles promedio de educación de las mujeres han mejorado más que los de los hombres. De esta forma tenemos que, mientras a principios de la década de 1990 sólo en Argentina, Panamá y Uruguay las mujeres de entre 25 a 59 años de edad tenían un promedio de años estudiados mayor que el de los hombres, a finales de esa década (o en el 2000) dos países más se encontraban en esta situación,¹⁸ lo mismo que las áreas urbanas de República Dominicana y, sorprendentemente, las rurales de Colombia y Honduras. Adicionalmente, en otros siete países, el nivel de instrucción de las mujeres es casi igual al de los hombres, con diferencias menores a medio año de estudio.¹⁹ Sólo en cuatro países de América Latina las diferencias son mayores a un año (véase cuadro 4).²⁰

En el grupo de edad de entre 15 a 24 años también encontramos avances más significativos en la educación de las mujeres que la de los hombres. Mientras que a inicios de los noventa en 11 de 17 países (con información) las mujeres tenían niveles de educación iguales o más altos que los de los hombre, para el 2000 en casi todos los países latinoamericanos se observa esta situación (tanto en áreas rurales como urbanas). México, Guatemala y Bolivia son la excepción.

¹⁸ Brasil y Venezuela.

¹⁹ Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

²⁰ Bolivia, El Salvador, Guatemala y México.

CUADRO 4
América Latina (17 países): promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años de edad, según sexo, por zona, 1980-1999 (en promedio)

País	Año	Zonas urbanas		Zonas rurales	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina ^a (Gran Buenos Aires)	1980	7.0	7.7	—	—
	1990	8.9	8.8	—	—
	1994	9.0	9.0	—	—
	1999	10.1	10.3	—	—
Bolivia	1989	9.9	7.8	—	—
	1994	10.3	8.3	—	—
	1999	10.5	8.5	4.7	2.5
Brasil	1979	5.3	4.9	2.5	2.3
	1990	6.3	6.1	2.6	2.6
	1993	6.4	6.2	2.7	2.8
Chile	1999	6.9	7.1	3.2	3.4
	1987	9.7	9	5.6	5.5
	1990	10.1	9.5	6.3	6.2
Colombia ^b	1994	10.4	10.0	6.7	6.5
	1998	11.7	11.3	7.2	7.1
	1980	7.4	6.2	—	—
	1990	8.6	7.8	—	—
Costa Rica	1991	8.5	7.8	4.1	4.1
	1994	8.6	8.1	4.3	4.4
	1999	8.9	8.4	4.7	4.9
	1981	7.9	7.3	4.7	4.5
Ecuador	1990	10.0	9.3	6.6	6.0
	1994	9.3	8.9	6.0	6.0
	1999	9.4	9.1	6.5	6.5
	1990	9.2	8.6	—	—
El Salvador	1994	10.0	9.5	—	—
	1999	10.1	9.7	—	—
	1997	8.7	7.4	3.3	2.6
Guatemala	1999	8.8	7.7	3.6	2.9
	1989	6.4	4.9	1.9	1.1
	1998	7.2	5.8	2.4	1.4
Honduras	1990	6.8	6.1	2.6	2.4
	1994	7.5	6.6	3.4	3.4
	1999	7.6	7.1	3.5	3.6
México ^a	1984	8.8	8.1	7.1	6.7
	1989	8.1	7	5	4.5
	1994	8.5	7.6	5.3	4.8
	1998	9.4	8.5	4.9	4.5

Nicaragua	1993	6.8	6	2.4	2.3
	1998	7.4	6.6	3.2	3.2
Panamá	1979	8.6	8.3	4.4	4.3
	1991	9.6	9.7	6.1	6.2
	1994	9.9	10	6.3	6.6
	1999	10.4	10.5	6.9	7.2
Paraguay (Asunción)	1986	9.4	8.3	—	—
	1990	9.3	8.8	—	—
	1994	9.2	8.6	—	—
	1999	9.6	9	5	4.5
R. Dominicana	1997	8.2	8.2	4.8	4.6
	1981	7.3	7.3	—	—
Uruguay	1990	8.3	8.4	—	—
	1994	8.6	8.7	—	—
	1999	9	9.3	—	—
Venezuela ^c	1981	7.3	6.4	3.3	2.7
	1990	8.4	8	4.2	3.8
	1994	8.4	8.1	4.7	4.6
	1999	8.2	8.5	—	—

FUENTE: CEPAL, 2001.

a) A partir de 1996 en México y de 1997 en Argentina, se dispuso de antecedentes que permiten calcular el número de años de instrucción. Las cifras anteriores corresponden a estimaciones a partir de las categorías primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y superior; b) A partir de 1993 se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de dicha población, con excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional. Por lo tanto, las cifras de 1980 y 1990 se refieren sólo a 8 ciudades principales. c) A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

aunque las diferencias se dan básicamente en sus áreas rurales, ya que en las urbanas el promedio para hombres y mujeres es casi el mismo.²¹

Por otra parte, en 12 de los 17 países latinoamericanos, las mujeres urbanas de 15 a 24 años de edad ya completaron la educación secundaria, mientras que en el resto su educación es superior a la educación primaria (fluctuando entre 7.5 y 8.8 años estudiados, véase cuadro 5).²² Este mismo nivel de educación,

²¹ El las áreas urbanas de Bolivia, Guatemala y México las mujeres de entre 15 y 24 años de edad habían estudiado en promedio 10.2, 7.5 y 10 años, respectivamente, y los hombres 10.5, 7.6 y 10.2 años. En cambio en las área rurales las mujeres habían estudiado 5.6, 3.1 y 7.5 años en promedio en Bolivia, Guatemala y México, respectivamente, mientras que los hombres 6.9, 4.1 y 8.1 años (véase cuadros 4 y 5).

²² Brasil, Honduras, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana.

CUADRO 5
América Latina (17 países): promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años de edad, según sexo, por zona, 1980-1999 (en promedio)

País	Año	Zonas urbanas		Zonas rurales	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina ^a (Gran Buenos Aires)	1990	8.9	9.2	—	—
	1994	8.8	9.4	—	—
	2000	9.7	10.5	—	—
Bolivia	1989	10.6	9.9	—	—
	1994	10.3	9.7	—	—
	2000	10.3	9.9	6.9	5.7
Brasil	1990	6.3	6.8	3.3	4.0
	1993	6.2	6.8	3.4	4.2
	1999	7.2	7.9	4.4	5.4
Chile	1990	10.0	10.2	7.6	8.1
	1994	10.4	10.5	8.0	8.4
	2000	10.6	10.7	8.7	9.2
Colombia ^b	1990	8.5	8.5	—	—
	1991	8.4	8.7	5.2	5.8
	1994	8.6	8.8	5.5	6.2
	1999	9.0	9.3	6.2	6.8
Costa Rica	1990	8.9	9.3	6.7	7.2
	1994	8.8	8.8	6.5	6.7
	2000	8.4	8.8	6.8	7.1
Ecuador	1990	9.1	9.6	—	—
	1994	9.6	9.8	—	—
	2000	9.7	10.0	7.0	7.2
El Salvador	1990	9.1	9.1	5.7	5.7
	1989	7.3	6.2	3.4	2.4
	1998	7.6	7.5	4.1	3.1
Guatemala	1990	6.9	7.0	3.9	4.3
	1994	7.2	7.4	4.7	5.0
	1999	7.3	7.8	4.7	5.1
Honduras	1989	8.9	8.6	6.8	6.7
	1994	9.0	8.8	6.9	7.1
	2000	9.8	9.7	7.6	7.4
México ^a	1993	6.8	7.2	3.3	4.0
	1998	7.2	7.8	3.8	4.6
	1999	9.2	9.9	7.3	8.0
Nicaragua	1994	9.3	9.9	7.3	8.1
	1999	9.8	10.3	7.6	8.4
Panamá	1990	9.5	9.1	—	—
	1994	9.1	9.0	—	—
	1999	9.5	9.4	6.4	6.5
Paraguay	2000	8.8	9.9	6.3	7.2
	1990	8.9	9.4	—	—
	1994	8.9	9.5	—	—
Rep. Dominicana	2000	9.0	9.9	—	—
	1990	8.2	8.7	5.2	6.2
	1994	8.4	9.1	5.7	6.4
Uruguay	2000	8.2	9.3	—	—
	1990	8.2	8.7	5.2	6.2
Venezuela ^c	1994	8.4	9.1	5.7	6.4
	2000	8.2	9.3	—	—

FUENTE: CEPAL (2002, cuadro 30: 259-260. Notas: las mismas de cuadro anterior.

también ha sido adquirido por las mujeres rurales en 8 de 14 países con información sobre estas áreas (siendo las de Chile las de mayor nivel educativo, con 9.8 años estudiados). Los países con niveles muy bajos de educación para las mujeres en las áreas rurales están encabezados por Guatemala (con 3.1 años de estudio en promedio), y le siguen Nicaragua (4.6), Honduras (5.1), Brasil (5.4), El Salvador (5.5) y Bolivia (5.6) (véase cuadro 5). Asimismo, en estos países la educación de los hombres rurales es muy baja y en algunos de ellos es menor que la de las mujeres (de entre 15 a 24 años de edad).²³

Por otra parte, son alarmantes los bajos niveles educativos, tanto de hombres como de mujeres (de entre 25 y 59 años de edad) en los ámbitos rurales. Sólo en Chile, Costa Rica y Panamá su población rural tiene un promedio de instrucción de poco más de seis años de educación, el equivalente a la educación primaria básica. En una situación crítica, la cual es más desfavorable para las mujeres, pero no por ello deja de ser alarmante para los hombres, se encuentran los habitantes de las áreas rurales de Guatemala, Bolivia, Brasil, El Salvador y Nicaragua con un promedio de años menor a cuatro estudiados.²⁴ En Colombia, México, República Dominicana y Venezuela, tanto hombres como mujeres rurales tienen entre cuatro y cinco años de estudio (véase cuadro 4).

Los bajos niveles de educación de la población de mayor edad (25-59 años) en América Latina nos lleva a cuestionar la premisa sobre la que operan los programas (como Oportunidades) en los que se apoya la educación exclusivamente de niños y adolescente, con la idea de que esto solucionará la pobreza del futuro, olvidando la del presente. Bajo esta perspectiva, los adultos y personas de la tercera edad se han vuelto prescindibles. Sin embargo, todos merecen recibir apoyo para mejorar sus niveles educacionales y con ello su nivel de vida.

²³ Los hombres de ese rango de edad tenían un promedio de años estudiados de 4.1 en Guatemala, 3.8 en Nicaragua, 4.7 en Honduras, 4.4 en Brasil, 5.7 en El Salvador y de 6.9 en Bolivia (cuadro 5).

²⁴ El caso más dramático es el de las áreas rurales de Guatemala donde las mujeres sólo tienen 1.4 años de estudio y los hombres 2.4 años.

Los niveles salariales de las mujeres

Uno de los argumentos que ofrece la CEPAL en *Panorama Social de América Latina, 2002-2003*, para justificar la ausencia del análisis de la pobreza por género a nivel de hogar es que la información a este nivel oculta la desigualdad de ingreso entre mujeres y hombres. Como lo mencioné, si bien en promedio las mujeres ganan menos que los hombres (controlando variables como nivel de educación, años de experiencia, etcétera), el que éstas ganen menos no determina su condición de pobreza. Sin embargo, dado que los resultados antes presentados dan indicios de una "masculinización" de la pobreza en América Latina en la década de 1990, a continuación analizaré la evolución de las desigualdades en el ingreso recibido por hombres y mujeres en este periodo. Una vez más, debido a la disponibilidad de información, esta sección se referirá a las desigualdades en el medio urbano.

De acuerdo a los datos publicados por la CEPAL, las diferencias en el nivel de ingreso medio de hombres y mujeres en las zonas urbanas durante los noventa se redujeron.²⁵ En 1990 Uruguay era el país con la mayor desigualdad el ingreso medio, ya que el de las mujeres representaba tan sólo el 45% del de los hombres. El país con la menor diferencia era Panamá, representando el ingreso medio de las mujeres el 80% del de los hombres.²⁶ Para finales de la década, el país con la mayor desigualdad era Guatemala, representando el ingreso medio de las mujeres el 55% del de los hombres (en 1998). Por otra parte, el país con la menor diferencia fue de nuevo Panamá, donde el ingreso de las mujeres era el 84% del de los hombres (véase cuadro 6). Con base en estos datos podemos afirmar que la brecha del ingreso entre hombres y mujeres se acortó en la última década del siglo XX, no obstante, es importante señalar que a raíz de las crisis observadas en distintos países latinoamericanos a partir de 1997, la tendencia observada se revierte en algunos de ellos (Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua).

²⁵ Desafortunadamente los datos aquí presentados se refieren al ingreso medio total de hombres y mujeres, una forma más correcta de analizar las diferencias entre ambos es comparar el ingreso medio por hora, información con la que no cuento.

²⁶ Si consideramos únicamente a la población asalariada la mayor diferencia se presentaba en Bolivia con 60% del ingreso y la menor diferencia en Panamá con un 80%.

CUADRO 6
América Latina (17 países):
ingreso medio de las mujeres comparado con el de hombres, 1990-1999

País	Año	Disparidades de los ingresos laborales por grupos de edad ^a					
		Total	15 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 y más
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	65	87	77	61	59	51
	1994	71	87	88	64	72	50
	1997	70	95	83	66	67	49
	1999	65	94	76	64	58	54
Bolivia	1989	59	71	65	54	54	62
	1994	54	61	61	58	44	40
	1997	60	60	67	72	47	40
	1999	63	72	70	55	67	54
Brasil	1990	56	73	64	54	47	35
	1994	56	74	66	53	43	48
	1996	62	77	67	62	51	54
	1998	64	80	71	62	57	54
Chile	1990	61	81	67	60	56	52
	1994	67	81	84	71	56	54
	1996	67	86	82	60	64	57
	1998	66	90	77	69	59	54
Colombia ^c	1991	68	88	77	64	56	55
	1994	68	97	80	69	52	48
	1997	79	90	95	83	60	58
	1999	75	101	86	69	68	55
Costa Rica	1990	72	86	75	66	60	61
	1994	69	82	76	64	60	55
	1997	78	99	79	73	74	51
	1999	70	87	75	67	64	59
Ecuador	1990	66	80	70	61	60	64
	1994	67	77	73	65	57	58
	1997	75	90	84	70	64	67
	1999	67	99	82	61	51	55
El Salvador	1995	63	76	70	58	52	47
	1997	72	97	74	69	64	53
	1999	75	84	79	71	67	60
	1998	55	57	51	58	58	56
Guatemala Honduras	1990	59	77	68	51	56	43
	1994	63	80	72	69	47	43
	1997	60	81	72	58	47	37
	1999	65	78	65	68	51	52
México	1989	55	71	63	52	46	48
	1994	57	83	65	57	45	46
	1996	59	83	61	62	45	52
	1998	57	84	71	51	54	40
Nicaragua	1993	77	107	87	62	64	67
	1998	65	92	73	60	47	43

Panamá	1991	80	76	90	83	73	74
	1994	71	81	77	73	58	54
	1997	74	82	81	71	73	52
	1999	83	101	90	79	79	61
Paraguay (Asunción)	1990	55	63	68	52	50	60
	1994	60	73	71	58	68	33
	1996	64	76	66	71	48	56
	1999	71	96	84	67	69	44
R. Dominicana	1997	75	95	77	76	51	69
Uruguay	1990	45	63	60	46	37	30
	1994	61	76	65	58	56	51
	1997	65	79	72	63	59	55
	1999	67	79	77	63	65	55
Venezuela d/	1990	66	80	72	64	57	48
	1994	70	96	77	64	56	57
	1997	69	84	77	62	60	55
	1999	74	92	76	71	65	57

^a Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada.

^b Se refiere a las diferencias de ingreso entre los asalariados.

^c A partir de 1993, la cobertura geográfica de la encuesta se amplió hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta comprendía a alrededor de la mitad de dicha población, sólo con la excepción de 1991, año en el que se realizó una encuesta de carácter nacional.

^d A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

FUENTE: CEPAL, 2001, cuadro

Por otro lado, cabe hacer notar que la reducción en la desigualdad del ingreso entre mujeres y hombres no representó necesariamente un mejoramiento de la situación de éstas, ya que este fenómeno fue resultado de los siguientes tres procesos:

1) El ingreso medio de hombres y mujeres se contrajo, no obstante el femenino cayó menos que el masculino.²⁷ Por lo tanto, la reducción en la desigualdad fue producto de una pauperización generalizada que afectó más los ingresos de los hombres. Esta situación se presentó en Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

2) En Argentina, México, Brasil, Ecuador y Perú el nivel medio de ingreso de las mujeres se mantuvo constante, mientras que el de los hombres se redujo.

3) En el resto de los países (Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay y Uruguay) la reducción de la desigualdad en el ingreso se explica por el aumento más acelerado del de las mujeres. Es sólo en estos países que

²⁷ Las diferencias se miden en veces la línea de pobreza en cada país (véase CEPAL, 2002, cuadros 6.1 y 6.2, pp. 196-199).

podemos hablar de un mejoramiento generalizado del ingreso, que benefició más a mujeres que a hombres.

Si bien no podemos hablar de una generalización del deterioro en el nivel de ingreso de las mujeres en América Latina, es importante señalar que en los países con mayor población (Brasil, México y Venezuela) el ingreso de las mujeres no mejoró en términos reales.

Asimismo, quiero señalar que no existe relación entre niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso medio de mujeres y hombres. Por ejemplo, en Honduras y Uruguay las mujeres ganaban en promedio el 65% del ingreso de los hombres, no obstante, en el primero había 79.7% de pobreza y en el segundo sólo 9.4% en 1999.

Adicionalmente, se observa que la diferencia en el ingreso de las mujeres con respecto al de los hombres cambia de acuerdo con la edad (véase cuadro 6) y con el número de años estudiados (véase CEPAL, 2001: 203-204). En el cuadro 6 se observa que a medida que la edad de las mujeres aumenta, las diferencias se hacen más grandes, presentándose la mayor desigualdad en el ingreso entre hombres y mujeres en el grupo de edad de 55 años y más. Resalta el hecho de que las mujeres más jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) son las que tienen ingresos más cercanos a los de los hombres y en algunos casos superan a estos (véase por ejemplo, en el cuadro 6, Colombia y Panamá).

En lo que se refiere a la influencia de la escolaridad se observa que la diferencia del ingreso medio de las mujeres con respecto al de los hombres se acorta a medida que aumenta el número de años estudiados, llegando a observarse la mayor igualdad entre hombres y mujeres. No obstante, la desigualdad aumenta de manera dramática en el grupo de población que tiene 13 años y más de estudios. Salvo en algunos países (Brasil, Chile, Argentina, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), las mujeres con los niveles de educación más bajos son las que sufren mayores desigualdades salariales.

Con base en los datos antes analizados podemos afirmar que las generaciones más jóvenes de mujeres son las que están logrando reducir las diferencias salariales con respecto a los hombres. Esto puede deberse en parte a que éstas están logrando niveles educativos iguales o superiores a los de los hombres. Por otra parte, seguramente se han dado cambios importantes en la composición de la demanda de mano de obra en la que se favorece el empleo femenino (Esping-Andersen, 2002).

Participación laboral de las mujeres

Por último, quiero hacer algunas reflexiones en torno a la participación laboral de las mujeres. Durante las décadas de 1980 y 1990 la participación femenina en los mercados de trabajo en América Latina tuvo un crecimiento muy importante. A principios de los ochenta, en la mayoría de los países (7 de 12 con información) la participación de las mujeres era de alrededor de una tercera parte de las que tenían edad de trabajar. En pocos países la participación llegaba a ser superior al 40%. En cambio, a finales de la década de 1990, en 12 países la participación llegó a más del 50%. Sólo en seis países (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá, y Venezuela) la participación femenina registró niveles menores al 50%, pero mayores al 40% (véase cuadros 8A y 8B).

CUADRO 7A
América Latina: evolución del Producto Interno Bruto por habitante, 1980-1990

País	Periodo	Variación porcentual	País	Periodo	Variación porcentual
Argentina	1980-1986	-11.5	Honduras	1980-1988	-6.5
	1986-1990	-10.9		1988-1990	-1.9
Bolivia	1980-1989	-19.3	México	1984-1989	-4.8
	1989-1992	3.8		1989-1992	5.2
Brasil	1979-1987	9.4	Panamá	1979-1986	16.5
	1987-1990	-6.8		1986-1989	-19.3
Chile	1980-1987	-2.6	Paraguay	1986-1990	7.5
	1987-1990	15.3		1990-1992	-1.7
Colombia	1980-1986	7.0	Perú	1980-1986	-6.8
	1986-1990	10.2		1986-1990	-23.7
Costa Rica	1981-1988	-3.9	Uruguay	1981-1986	-9.8
	1988-1990	3.4		1986-1990	7.8
Guatemala	1986-1989	2.5	Venezuela	1981-1986	-13.4
	1989-1992	2.4		1986-1990	-2.4

Fuente: CEPAL, 1995: 132, sobre la base de información oficial suministrada por los países.

El aumento en la participación laboral femenina puede ser visto desde dos perspectivas. La primera es que éste se dio debido al empobrecimiento que sufrieron los hogares durante las distintas crisis que experimentaron nuestros países en las dos últimas décadas. Esto, según algunos autores, orilló a un importante número de mujeres a ingresar al mercado de trabajo (véase García y de Oliveira,

1994, García, *et al.*, 1999). No obstante, una dificultad para probar esta hipótesis es que no podemos saber si el aumento en la participación se hubiera dado aún cuando no hubiesen existido las crisis. Por otra parte, como veremos más adelante, la información sobre América Latina no sustenta la idea de que ante una contracción económica aumenta la participación femenina.

La segunda hipótesis sobre el aumento en la participación femenina puede estar relacionada con los cambios sufridos en la estructura de la demanda de mano de obra en los países latinoamericanos; que favorecieron las actividades que privilegian la participación femenina (maquiladoras, servicios, comercio, etcétera). A la par de estos cambios se experimentaron otros procesos que pudieron haber influido en dicho aumento. Destacan los cambios experimentados en las relaciones de género, el rápido proceso de urbanización, la reducción en las tasas de natalidad, el aumento de los niveles educativos de las mujeres, etcétera. Más allá de la identificación de las causas que llevan a las mujeres a la participación laboral, podemos suponer que para algunas de ellas esto significa obtener una mayor autonomía financiera, que puede traducirse en un fortalecimiento de éstas en la estructura familiar y de género. Asimismo, posibilita el que puedan asegurar o contribuir para el logro del bienestar de sus dependientes económicos (para un análisis de algunos de los beneficios asociados con la participación laboral femenina véase Ariza y de Oliveira, 2001).

La primera hipótesis en torno a los factores que explican la participación femenina tomó fuerza a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 debido a que la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron periodos de contracción económica durante los ochenta.²⁸ A pesar de esta tesis, la evidencia empírica para América Latina no es conclusiva. En algunos países como México y Uruguay, los cambios en la participación laboral femenina no parecen estar

²⁸ Así tenemos que de los 14 países con información disponible para el periodo 1980-1990, en nueve de ellos el PIB per cápita se contrajo (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela) (véase cuadro 7a). En cambio, Brasil, Panamá y Paraguay tuvieron tasas del PIB per cápita positivas hasta 1986-1987 y, a partir de entonces, se sumaron a los países que experimentaron recesión económica. El caso de Panamá fue dramático ya que experimentó una contracción económica de del 19.3 por ciento acumulado entre 1986 y 1989 (cuadro 7A).

CUADRO 7B
América Latina: evolución del Producto Interno Bruto por habitante, 1990-2000

País	Periodo	Variación porcentual anual ^a	País	Periodo	Variación porcentual anual ^a
Argentina	1990-1997	3.6	Honduras	1990-1997	0.2
	1998-2000	-1.3		1998-2000	-0.55
Bolivia	1990-1997	1.9	México	1990-1997	1.3
	1998-2000	0.2		1998-2000	3.6
Brasil	1990-1997	0.5	Nicaragua	1990-1997	-0.5
	1998-2000	0.4		1998-2000	2.6
Chile	1990-1997	5.3	Panamá	1990-1997	3.4
	1998-2000	1.4		1998-2000	11.9
Colombia	1990-1997	1.6	Paraguay	1990-1997	0.0
	1998-2000	-2.1		1998-2000	-3.0
Costa Rica	1990-1997	1.4	Perú	1990-1997	2.1
	1998-2000	3.5		1998-2000	-0.2
Ecuador	1990-1997	0.9	República Dominicana	1990-1997	1.8
	1998-2000	-3.9		1998-2000	6.0
El Salvador	1990-1997	2.8	Uruguay	1990-1997	3.1
	1998-2000	0.9		1998-2000	-1.0
Guatemala	1990-1997	1.3	Venezuela	1990-1997	1.6
	1998-2000	1.2		1998-2000	-2.4
Haití	1990-1997	-3.9	América Latina	1990-1997	1.4
	1998-2000	0.5		1998-2000	0.6

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a A partir del valor del producto interno bruto (PIB) per cápita en dólares, a precios constantes de 1995. La cifra correspondiente a 2000 es una estimación preliminar.

asociados a periodos de auge o crisis, ya que ésta crece independientemente del ritmo de crecimiento económico. En cambio, en otros países (Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela) el cambio en la tasa de participación femenina sí tiene un comportamiento procíclico. Por ejemplo, en Brasil en el periodo 1979 a 1987, la participación femenina tuvo un aumento sustancial del 37% al 44% y la economía creció en 9.4%. Por otra parte, que en el periodo 1987-1990 la economía tuvo un crecimiento negativo de 6.8%, y la tasa de participación apenas si aumentó al 45%, es decir, su ritmo de crecimiento se contrajo fuertemente. Argentina, Costa Rica y Panamá fueron los únicos países en donde la participación femenina tuvo un comportamiento anticíclico, ya que

la tasa de participación femenina aumentó con la crisis y disminuyó en sus respectivos periodos de recuperación económica (véase cuadros 7A y 8A).

De la evidencia de la década de 1980 para América Latina la conclusión es que en sólo tres países (Argentina, Costa Rica y Panamá) la participación laboral parece tener un comportamiento anticíclico, mientras que en otros seis (Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay) se presenta un comportamiento procíclico a los cambios económicos y en otros dos (México y Uruguay) no existe relación entre estas dos variables.

La década de 1990 inició con un periodo de crecimiento económico para la mayoría de los países en América Latina. Entre 1990 y 1997, 14 de los 17 con información disponible tuvieron crecimiento positivo del PIB per cápita,²⁹ y sólo tres tuvieron crecimiento igual a cero o negativo.³⁰ El crecimiento promedio para América Latina fue de 1.4% anual (véase cuadro 7B).

De los 16 países con información sobre participación laboral, la tasa femenina aumentó, observándose un comportamiento procíclico en casi todos ellos, excepto en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Paraguay (véase cuadros 7B y 8B).³¹ Por lo tanto, podemos decir que en la mayoría de los países latinoamericanos durante el periodo de crecimiento económico la participación femenina aumentó, presentándose así un comportamiento procíclico (de la misma manera la pobreza se redujo en la región de 48.3 a 43.5% de la población).

Entre 1998 y 2000 ocho países latinoamericanos vivieron una recesión con crecimiento negativo del PIB per cápita,³² en tres de ellos (Argentina, Paraguay

²⁹ Los países que tuvieron crecimiento mayor al 2% y menor que 4 son Argentina, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay, los que tuvieron crecimiento mayor al 1% y menor a 2 fueron Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela. Los que tuvieron crecimiento más bajo (entre cero y uno por ciento) fueron Brasil, Ecuador y Honduras (véase cuadro 7b).

³⁰ Haití, Nicaragua y Paraguay (véase cuadro 7b).

³¹ Los dos primeros tuvieron una tasa de crecimiento económico positiva, pero la participación laboral femenina disminuyó; los otros dos tuvieron una tasa de crecimiento negativa el primero y de cero el segundo, aun así sus tasas de participación femenina aumentaron.

³² Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (cuadro 7B).

CUADRO 8A
América Latina (13 países): tasa de participación de hombres y mujeres
en la actividad económica en zonas urbanas, 1980-1990

País	Año	Hombres	Mujeres	País	Año	Hombres	Mujeres
Argentina	1980	76	32	Honduras	1988	81	46
	1986	76	37		1992	80	44
	1992	77	39	México	1984	76	29
Bolivia	1992	75	46		1989	76	33
Brasil	1979	81	37	Panamá	1992	79	36
	1987	84	44		1979	76	45
	1990	82	45		1986	73	40
Colombia	1980	79	42	Paraguay	1991	74	43
	1986	78	44		1983	81	43
	1992	80	50		1986	83	52
Costa Rica	1981	78	34	Uruguay	1992	83	51
	1988	79	39		1981	75	37
	1992	74	37		1986	75	42
Chile	1987	70	32	Venezuela	1992	74	46
	1992	75	37		1981	79	31
Guatemala	1987	84	41		1986	79	35
	1989	84	43		1992	80	39

FUENTE: CEPAL, 1995, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares

y Perú) la participación de las mujeres en el mercado de trabajo disminuyó y por tanto tuvieron un comportamiento procíclico. En otros cinco la participación laboral siguió aumentando, por tanto no se dio una asociación entre aumento de la participación laboral femenina y cambios en el crecimiento. De los nueve países con crecimiento económico en este mismo periodo, en ocho la tasa de participación se comportó de manera procíclica³³ y sólo Panamá sufrió una contracción en su tasa femenina, colocando a este país como el único con comportamiento anticíclico en ambas décadas.

A pesar de que en la mayoría de los casos la tasa de participación femenina tuvo un comportamiento procíclico tanto en la década de 1980 como en la de 1990, no podemos ignorar el hecho de que en algunos países no es muy clara la relación que existe entre la participación laboral femenina y los cambios en el

³³ Bolivia, Brasil, El Salvador, Chile, Costa Rica, México y República Dominicana.

Cuadro 8B
América Latina (18 países): Tasa de participación de hombres y mujeres en la actividad económica en zonas urbanas, 1990-2000

País	Año	Hombres	Mujeres	País	Año	Hombres	Mujeres
Argentina	1990	76	38	Honduras	1990	81	43
(Gran Buenos Aires)	1997	76	45		1994	80	43
	2000	76	46		1997	83	51
Bolivia	1989	73	47		1999	82	54
	1997	75	51	México	1989	77	33
	2000	77	54		1994	81	38
Brasil	1990	82	45		1996	80	41
	1993	83	50		1998	81	43
	1993	80	50		2000	82	42
	1999	80	53	Nicaragua	1993	71	44
Chile	1990	72	35		1998	81	51
	1994	75	38	Panamá	1991	74	43
	1996	74	39		1994	79	47
	1998	74	41		1997	78	50
	2000	73	42		1999	78	48
Colombia*	1991	81	48	Paraguay			
				(Asunción)	1990	84	50
	1994	79	48		1994	82	58
	1997	78	50		1996	86	59
	1999	79	55		1999	83	54
Costa Rica	1990	78	39	(Urbano)			
					1994	86	53
	1994	76	40		1996	86	58
	1997	77	42		1999	83	55
	1999	79	45	Perú	1997	83	62
	2000	77	43		1999	73	55
Ecuador	1990	80	43	República			
				Dominicana	1992	86	53
	1994	81	47		1995	78	44
	1997	81	49		1997	83	49
	1999	82	54		2000	78	51
	2000	80	51	Uruguay	1990	75	44
El Salvador	1990	80	51		1994	75	47
	1995	78	49		1997	73	47
	1997	75	48		1999	73	50
	1999	75	52		2000	74	50
	2000	75	51				

				Venezuela ^b	1990	78	38
Guatemala	1989	84	43		1994	79	38
	1998	82	54		1997	83	46
					1999	84	48
					2000	82	47

* A partir de 1993 se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubrió alrededor de la mitad de dicha población, sólo con la excepción de 1991, año en que se realizó una encuesta de carácter nacional.

^b A partir de 1997, el diseño muestral de la encuesta no permite el desglose urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

FUENTE: CEPAL, 2002, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

crecimiento económico. Esto puede deberse a diversos problemas relacionados tanto con la confiabilidad de los datos, como con los procedimientos de captación de la información y con la forma en que se mide el empleo.

Por lo general, la tasa de participación se refiere al porcentaje de población en edad de trabajar que se encuentra trabajando o declara estar buscando trabajo. Existen dificultades para definir social y culturalmente lo que las mujeres entienden como trabajo (remunerado o no), también las hay para identificar a aquellos que no tienen trabajo que estarían dispuestos a trabajar, pero que dada la imposibilidad de encontrarlo ya no se declaran como buscadores de empleo. Otro de los problemas es que en las encuestas se introducen cambios en las definiciones de, por ejemplo, el periodo de referencia,³⁴ el número de preguntas encaminadas a identificar a los trabajadores, o la forma de diferenciar a los pertenecientes a la PEA.³⁵ Estos problemas pueden acarrear cambios bruscos en los niveles de participación laboral (sobre todo de las mujeres), como consecuencia

³⁴ Generalmente en las encuestas de empleo se pregunta sobre la semana anterior, pero se ha detectado un subregistro de personas participando en actividades agrícolas por lo que en estas áreas muchas veces se pregunta sobre empleo en los últimos seis o tres meses, sin embargo, esto trae problemas de comparabilidad entre encuestas (véase Damián, 2002).

³⁵ Por ejemplo, en la encuesta continua sobre ocupación 1979 en México los trabajadores no remunerados que tenían jornadas laborales menores a 15 horas a la semana no eran considerados parte de la PEA, en cambio en las encuestas nacionales que se levantaron en los noventa cualquier persona que trabaje al menos una hora sin pago es incluida en PEA.

de cambios en las definiciones de empleo, más que como resultado de cambios económicos.

Otra dificultad importante al analizar la evolución del empleo es que la información no se estandariza de acuerdo al número de horas trabajadas por persona. Es decir, para calcular la tasa de participación cuenta lo mismo una persona que trabaja 10 horas que otra que trabaja 60. No obstante, para evaluar la evolución del empleo con relación al crecimiento económico es importante determinar el volumen total del trabajo realizado por la sociedad en cuestión. Como lo he demostrado en otra investigación, a pesar de que el número de personas participando en el mercado de trabajo puede aumentar en periodos de crisis, el número total de horas trabajadas por los que participan en el mercado laboral puede disminuir. Por tanto, el empleo global y las posibilidades de generar riqueza no aumentan, sino que tienden a disminuir (véase Damián, 2002 y Damián, en prensa). Asimismo, otras investigaciones han demostrado que parte del aumento de la fuerza de trabajo femenina en América Latina durante la década de 1980 respondió a una tendencia secular que se ha venido observando desde la década de 1970 (véase Infante y Klein, 1991), situación que seguramente continuó observándose en la de 1990.

La importancia de considerar el número de horas trabajadas para evaluar la participación femenina en el mercado de trabajo la observamos en el cuadro 9. Este cuadro contiene el cálculo de las tasas de participación equivalentes en zonas urbanas para 13 países con información disponible sobre horas trabajadas promedio por sexo en 1992.³⁶ Si tomamos las tasas de participación sin ajustar, tenemos que Argentina sería uno de los países con más baja participación laboral femenina, ubicándose en el cuarto lugar más bajo de los 12 con información. Sin embargo, cuando calculamos la tasa de participación equivalente este país se ubica en el cuarto lugar más alto debido a que en promedio sus mujeres trabajan jornadas laborales por arriba de la norma de 48 horas (53 horas a la semana). Por el contrario, Uruguay, que tiene el tercer lugar más alto de participación

³⁶ Esta tasa se calculó dividiendo el número de horas promedio trabajadas a la semana en cada país entre 48 horas (norma de jornada máxima laboral aceptada en América Latina), obteniendo así jornadas medias equivalentes. El resultado de éstas se multiplicó por la tasa de participación y se obtuvo la tasa de participación equivalente.

femenina (junto con Bolivia), cae al noveno lugar (de 12) al utilizar las tasas de participación equivalentes (véase cuadro 9).

Por otra parte, si llevamos al extremo la idea de que la participación femenina aumenta con la reducción en el ingreso, tendríamos que encontrar una asociación entre pobreza y participación laboral femenina (equivalente). No obstante, el coeficiente de correlación entre pobreza y tasas de participación equivalente resultó ser muy bajo (0.229), por tanto, la idea de que la pobreza conlleva a una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo no se confirma para América Latina.

Cuadro 9
América Latina (13 países): tasa de participación, y participación equivalente en zonas urbanas, 1992

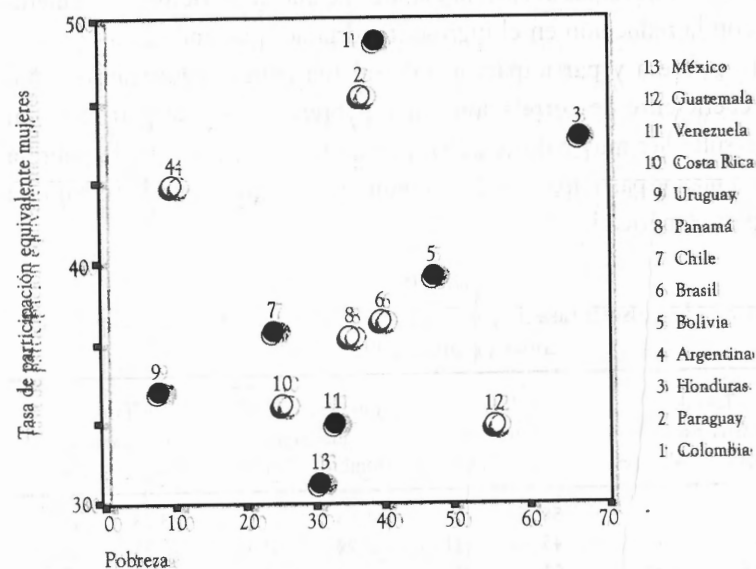
País	Tasa de participación		Horas trabajadas		Jornadas medias equivalente		Tasa equivalente	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	77	39	55	53	1.15	1.10	88.23	43.06
Bolivia	75	46	45	41	0.94	0.85	70.31	39.29
Brasil	82	45	44	40	0.92	0.83	75.17	37.50
Colombia	80	50	50	47	1.04	0.98	83.33	48.96
Costa Rica	74	37	49	44	1.02	0.92	75.54	33.92
Chile	75	37	51	48	1.06	1.00	79.69	37.00
Guatemala	84	43	47	37	0.98	0.77	82.25	33.15
Hondura	80	44	51	49	1.06	1.02	85.00	44.92
México	79	36	48	41	1.00	0.85	79.00	30.75
Panamá	74	43	44	41	0.92	0.85	67.83	36.73
Paraguay	83	51	49	44	1.02	0.92	84.73	46.75
Uruguay	74	46	48	36	1.00	0.75	74.00	34.50
Venezuela	80	39	43	41	0.90	0.85	71.67	33.31

FUENTE: Elaboración propia con base en CEPAL, 1995.

Esto puede observarse en la gráfica 2. El eje de las X tiene la información de los niveles de pobreza y en el de las Y la tasas de participación equivalente para 1992. Podemos constatar aquí que, si bien en cinco países parece haber una asociación entre niveles de pobreza y participación laboral femenina (a menor pobreza menor participación laboral),³⁷ en el resto no existe asociación. Por

³⁷ Uruguay, Chile, Panamá, Brasil y Bolivia.

GRÁFICA 2
América Latina (13 países)
Tasa de participación equivalente y pobreza, 1992*



* Países con información disponible.

FUENTE: CEPAL (1995) TPE; cálculos propios con base en cuadros 33: 173, 174 y cuadro 46: 186 y pobreza; cuadro 10: 145-146.

ejemplo, Argentina tiene una participación femenina mucho más alta que la mayoría de los países y su nivel de pobreza es el segundo más bajo. Por otro lado, están Colombia y Paraguay, con los niveles de participación laboral femenina más altos (48.96% y 46.75%, respectivamente) y sin embargo en 1992 tenían niveles medios de pobreza (38% y 36%, respectivamente). Adicionalmente, estos tres países junto con Honduras son los que tienen las tasas de participación laboral más altas, sin embargo, su PIB per cápita fluctuaba entre 689 dólares en Honduras a 5,545 dólares en Argentina en 1992 (CEPAL, 1995).

Tenemos por otro lado que Honduras y Guatemala, con los niveles más altos de pobreza en 1992 (66% y 54% respectivamente), tenían tasas de participación femenina equivalente muy distintas, de 44.9% y 33.2% respectivamente, ubicando al primero como el tercer país con participación femenina más alta y al segundo como el de la más baja (de 12). Con base en lo anterior, podemos afirmar que se requiere hacer estudios particulares sobre los determinantes de la

participación femenina en cada país, como por ejemplo, analizar los factores culturales, las estructuras productivas, etcétera, y de esta manera tener claras cuáles serían las políticas apropiadas para cada país.

Podemos concluir que las relaciones de género sufrieron importantes modificaciones en las décadas de 1980 y 1990 en donde se observa una igualación de los niveles de escolaridad entre hombres y mujeres, una disminución en la brecha de ingresos entre ambos sexos, y además un aumento importante de las mujeres participando en el mercado de trabajo.

CONCLUSIONES

En este trabajo vimos que la medición de la pobreza no se ocupa de cuantificar el grado de desigualdad en el acceso a satisfactores al interior de los hogares. No obstante, pueden utilizarse métodos más completos (como el MMIP) que incorporan recursos fundamentales que afectan el nivel de vida de las mujeres, como el tiempo necesario para trabajo doméstico y extradoméstico. Se requiere impulsar el uso de estos métodos en toda América Latina.

Asimismo, una de las principales conclusiones que se desprende de la información analizada es que la pobreza en América Latina afecta casi en la misma proporción a ambos sexos, ya que existen 99 de mujeres pobres por cada 100 hombres pobres. No obstante, a nivel de hogar detectamos que la pobreza en América Latina sufrió un proceso de "desfeminización" o (masculinización) durante la década de 1990. Los alcances de este trabajo no permiten determinar cuáles fueron las causas que llevaron a este proceso. No obstante, se identificaron aspectos en los cuales las mujeres, en general, mejoraron su posición con respecto a los hombres (o en los casos donde empeoraron las condiciones de vida, los hogares encabezados por mujeres se vieron menos afectados).

A partir de los datos analizados se identifican tres áreas de investigación futuras. La primera es explorar las causas por las que en algunos países la pobreza afecta más a los hogares con jefatura femenina. La segunda es identificar por qué ciertos países están experimentando una "feminización" de la pobreza, mientras que otros están experimentando una dinámica inversa. La tercera es detectar si el proceso de masculinización de la pobreza es un reflejo de la caída de los ingresos de los jefes de familia masculinos o se debe a otros factores, como por ejem-

plo, una disminución en la participación laboral y generación de ingreso en hogares de este tipo, o una mejor posición ocupacional de las jefas de hogar, reducción del tamaño de sus hogares, etcétera.

Por otra parte, encontramos que una de las áreas en donde se mejoró notablemente la situación relativa de las mujeres fue la de educación. Asimismo los datos aquí presentados nos llevan a cuestionar la utilidad de programas de apoyo a la educación para niños y jóvenes, como el PROGRESA, que favorecen con montos de becas más altos a las mujeres en edad de estudiar. La información muestra que en la mayoría de los países latinoamericanos ellas están obteniendo niveles de preparación similares o superiores al de los hombres. Este tipo de apoyos sólo son lógicos en el contexto de países o áreas donde las mujeres sufren desventajas; pero, por lo general, en esos contextos los hombres también presentan grandes rezagos educativos. Asimismo, se puede afirmar que en las áreas urbanas las becas deben ser dirigidas a la educación media superior y superior, debido a que la población joven ya ha logrado este nivel de estudios en la mayoría de los países. Sin embargo, cabe resaltar que se ha abandonado la inversión pública en el este nivel de educación, al menos en el caso mexicano los gobiernos de las tres últimas décadas no han creado espacios públicos de educación en ese nivel.³⁸ Gran parte del problema de la educación de los jóvenes es la falta de oferta, lo cual no se resolverá mediante otorgamiento de subsidios a la educación como lo hace el programa Oportunidades. Por otra parte, para la superación de la pobreza es importante no sólo aumentar los niveles de instrucción, sino generar las condiciones para desarrollar la actividad económica y con ello aumentar las oportunidades de empleo.

De igual manera, sería importante replantear los programas enfocados al aumento de la educación de los niños y jóvenes, como el Oportunidades, que ignora la necesidad de mejorar la educación de los adultos también. De esta forma se contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de todos los miembros del hogar, y sobre todo de las mujeres.

La reducción en la desigualdad del ingreso por género fue otra de las variables analizadas. Mostramos que si bien se dio un deterioro de los ingresos en una

³⁸ A excepción del gobierno del D. F., que pertenece a un partido de oposición del gobierno federal, que creó las preparatorias populares y la Universidad de la Ciudad de México.

buena parte de los países de la región, los salarios de los hombres se vieron más afectados que los femeninos durante las recurrentes crisis en América Latina. Por otra parte, en los países en los que el ingreso promedio mejoró en términos reales, el de las mujeres creció más rápidamente. Esto seguramente contribuirá al cambio en las relaciones de género y en la calidad de vida de las mujeres.

En cuanto a la participación laboral encontramos que durante las dos últimas décadas ha aumentado considerablemente en la mayoría de los países latinoamericano. Asimismo, comprobamos que la participación laboral femenina en la región tiende a aumentar durante los periodos de crecimiento económico y a estancarse en los de crisis. No obstante, existen países en los que la relación no es muy clara y por lo tanto sería importante realizar investigaciones que analicen este fenómeno, apoyándose en información más completa, como el número de horas trabajadas, cambios en la estructura de la demanda de mano de obra, el efecto en la disminución de las tasas de fecundidad, los procesos de urbanización, entre otros.

Asimismo, encontramos que en algunos países existe una baja participación laboral femenina y los altos niveles de pobreza (como en Guatemala), por lo que se requiere identificar cuáles son los obstáculos que se presentan para la incorporación de las mujeres a su planta laboral. Si esto se debe a cuestiones culturales, falta de empleo femenino, bajos niveles educativos, escaso o nulo sistema público de guarderías y escuelas a nivel preescolar, etcétera. También existen otros países en los que es urgente mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de ingreso de las mujeres, ya que a pesar de su alta participación laboral, los niveles de pobreza son críticos, como por ejemplo en Honduras.

Es importante reconocer que no es suficiente alcanzar la igualdad de género en el terreno económico o en algunos indicadores de bienestar, se requieren crear condiciones favorables que permitan el bienestar generalizado para hombres y mujeres de todas las edades. Seguramente, muchas de las mujeres que en la actualidad se encuentran laborando, o bien tiene un empleo mejor remunerado, vivirán serias dificultades para cumplir cabalmente su doble papel de proveedoras y encargadas de la reproducción de la familia. Algunas de ellas tendrán que dejar a sus hijos en el abandono debido a la inexistencia de servicios públicos de cuidado de menores, o bien por la falta de ingresos suficientes para pagar una escuela privada. Otras serán testigos de la frustración en la que vive alguno

de los miembros masculinos del hogar (padre, hijo, esposo, etcétera) ya que ha sido despedido, no encuentra trabajo o su salario cada vez alcanza para menos. Esto posiblemente generará conflictos intrafamiliares que pueden llevar a la violencia o la desintegración de hogares. Por lo tanto, debemos tener cuidado de sobre estimar los logros alcanzados y llamar la atención sobre áreas que, dados los cambios en las relaciones de género, requieren mayor atención por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Por último, quiero señalar que a pesar de que en América Latina se han dado importantes avances en términos de la desigualdad de género, la pobreza sigue afectando a una proporción muy importante de la población. Las políticas económicas seguidas en la mayoría de los países no han logrado alcanzar un ritmo de crecimiento que permita revertir el crecimiento de la pobreza. Se requiere que las prioridades económicas estén basadas en el aumento del nivel de vida de la población y no se restrinjan a la estabilidad macroeconómica. Llevamos ya más de dos décadas experimentando con un modelo que a todas luces no ha dado resultados.

Bibliografía

- ALATORRE, Javier; Gloria CAREAGA, Clara JUSIDMAN, Vania SALLES, Cecilia TALAMANTE y John TOWSEND (1994) *Las mujeres en la pobreza*. México: El Colegio de México, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza.
- ALTIMIR, Óscar (1979) "La dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile.
- ARIZA, Marina y Orlandina de OLIVEIRA "Familias en transición y marcos conceptuales en redefinición", en *Papeles de población*, Nueva Época, año 7, núm. 28, abril-junio, 2001, México, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, pp. 9-39.
- ARRAIGADA, Irma (1997) *Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Serie Política Sociales, 21.
- y Carmen TORRES (1997) (eds.) *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, Ediciones de la mujer, núm. 26. Santiago de Chile: Isis Internacional.

- BARQUET, Mercedes (1994) "Condiciones de género sobre la pobreza de las mujeres", en Alatorre et al., *Las mujeres en la pobreza*. El Colegio de México, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, pp. 73-89.
- BECCARIA, Luis A. y Alberto MINUJIN (s. f.) *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, documento de trabajo. INDEC.
- BOLTVINIK, Julio (1990) *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*. Caracas: Proyecto regional para la superación de la pobreza (PNUD).
- (1996) "Poverty in Latin America: A critical analysis of three studies", en *International Social Science Journal*, núm. 148, pp. 245-260, junio. Blackwell Publishers, UNESCO.
- (1999) "Conceptos y medidas de pobreza" en Boltvinik y Hernández-Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI Editores, pp. 30-80.
- y DAMIÁN (2003) "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", en *Papeles de Población*, núm. 35, enero-marzo. México: Instituto de Investigaciones Avanzadas en Población, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 101-136.
- BUVINIC, Maira, Nadia YOUSSEF y Barbara VON ELM (1978) *Women-headed households: the ignored factor in development planning*. Informe preparado para la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos. Washington, D. C.: International Center for Research on Women.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1995) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2001) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2002) *Boletín demográfico. América Latina y el Caribe: indicadores seleccionados con perspectiva de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (1993) *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*. México: CONAPO/Comisión Nacional de Agua.
- COORDINACIÓN NACIONAL DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (1983) *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*. México: COPLAMAR, Siglo XXI Editores, segunda edición.
- (1982) *Alimentación, Serie: Necesidades esenciales en México: situación y perspectivas al año 2000*. México: Coplamar/Siglo XXI Editores.

- CHANT, Sylvia (1997) *Women-headed household. Diversity and dynamics in the developing World*. Londres: Macmillan Press.
- DAMIÁN, Araceli (2002) *Cargando el ajuste. Los pobres y el mercado de trabajo en México*. El Colegio de México.
- (2003) "La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 1 (52), pp. 127-162, enero-abril. El Colegio de México.
- (en prensa) "Las estrategias de sobrevivencia. Una visión crítica", en Alejandro Canales (editor) *Memorias de la VI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*. Universidad de Guadalajara, UCLA/Program on Mexico y Juan Pablos Editores.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2002) "A new gender contract", en Gosta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck y John Myles, *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- GARCÍA, Brígida, Mercedes BLANCO y Edith PACHECO (1999) "Género y trabajo extradoméstico", en B. García (coord.) *Mujer, género y población en México*, pp. 273-316. El Colegio de México.
- GARCÍA, Brígida y Orlandina de OLIVEIRA (1994) *Trabajo femenino y vida familiar en México*. El Colegio de México.
- GARCÍA, Brígida y Olga ROJAS (2002) "Los hogares latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX: una perspectiva sociodemográfica", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 17, núm. 2 (50), pp. 261-288, mayo-agosto. El Colegio de México.
- INFANTE, Ricardo y Emilio KLEIN (1991) "Mercado latinoamericano de trabajo en 1950-1990", en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, diciembre, pp. 129-144.
- KABEER, Naila (1994) *Reversed realities. Gender hierarchies in development thought*. Londres, Nueva York: Verso.
- (1998) "Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza", en Arraigada y Torres (editores) *op. cit.*
- LÓPEZ, María de la Paz y Vania SALLES (2000) *Familia, género y pobreza*. México: Miguel Ángel Porrúa y Grupo Interdisciplinario sobre mujer, pobreza y trabajo.
- LLOYD, Cinthia B. (1998) "Household structure and poverty: what are the connections?", en Livi-Bacci y G. de Santis (editores) *Population and poverty in the developing world*. Oxford: Clarendon Press, pp. 84-102.
- MOOR, H. (1988) *Feminism and Anthropology*. Cambridge: Polity Press.

- NOLAN, Brian y Christopher T. WHELAN (1996) *Resources Deprivation and Poverty*. Oxford: Clarendon Press.
- PNUD (1992) "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 380-392.
- POPULATION REFERENCE BUREAU (2002) *2002 Women of our world*. Washington: Bridge.
- (1999) *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Mundi-Prensa, S. A.
- SALLES, Vania y Rodolfo TUIRÁN (2000) "¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?", en López y Salles (compiladores) *Género y pobreza, op. cit.*
- UNIFEM (1995) *¿Cuánto cuesta la pobreza de las mujeres? Una perspectiva de América Latina y el Caribe*. México: UNIFEM.
- VICKERY, Clair (1977) "The time-poor: A new look at poverty", en *The Journal of Human Resources*, vol. XII, núm. 1, Winter. Madison: The University of Wisconsin Press, pp. 27-48.

11. POBREZA Y GÉNERO EN TIJUANA: EL PROGRAMA JEFAS DE FAMILIA

■
SILVIA LÓPEZ ESTRADA*

INTRODUCCIÓN

Jefas de Familia es un programa reciente de política social dirigido a las mujeres pobres que habitan las zonas urbanas. Inició en el 2002 como proyecto piloto, y fue financiado en parte por el Banco Mundial a través del gobierno federal, en las ciudades de Morelia, Cancún, Tlalnepantla, Ciudad Juárez, Guadalajara, Coatzacoalcos, Tijuana y Aguascalientes. En el 2003 el Programa Jefas de Familia ha sido institucionalizado en 32 ciudades de más de 100 mil habitantes, como parte del Programa Hábitat.

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre los impactos del Programa Jefas de Familia en Tijuana. Ahí se lleva a cabo un análisis de los postulados de dicho Programa, en términos de las posibilidades que ofrece a las jefas de familia para mejorar sus condiciones de vida, así como su posición social.

Después de presentar un rápido panorama de la pobreza en Tijuana, en un segundo apartado se presentan los apoyos y acciones que constituyen el Programa Jefas de Familia. En el tercer apartado se analizan los aspectos conceptuales en los que descansa el programa, con relación con el cumplimiento de sus objetivos. En la última parte se anotan algunos resultados del proyecto Casas de Atención Infantil que forma parte del Programa llevado a cabo en 2003 en la ciudad de estudio, así como algunos comentarios finales.

* Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte.

LA POBREZA EN TIJUANA

Hasta finales de la década de 1970, Tijuana fue considerada como una ciudad de baja marginalidad, carácter que es ahora relativo. La dinámica del crecimiento económico de la ciudad, altamente ligada a su vecindad con California, además de que ha incrementado sus niveles de marginalidad, dificulta la visibilidad de la pobreza y la desigualdad social existente en esta ciudad fronteriza. La pobreza que hoy caracteriza a Tijuana es un proceso transitorio ligado a la expansión demográfica resultante de la migración, al mismo tiempo que el resultado del carácter excluyente de su dinámica económica (Ruiz y Aceves, 2001).

Baja California ocupa uno de los índices de pobreza más bajos de las entidades federativas (0.4589). De acuerdo con la SEDESOL, el porcentaje de hogares en situación de pobreza patrimonial es de 34.20%. Sin embargo, dado que al interior de la entidad se manifiestan niveles diferenciales de pobreza extrema y moderada en los distintos municipios, entonces la marginación debe estudiarse en el contexto de la dinámica poblacional y económica de esta entidad fronteriza (Ruiz y Aceves, 2001: 2).

De esta manera, aunque Baja California se considera como entidad de marginación media, las ciudades que la componen se caracterizan por una alta marginalidad. Entre los factores de marginalidad se consideran el ingreso, el hacinamiento y la migración, que en el caso de Tijuana tienen mayor peso. En términos económicos, esta ciudad fronteriza presenta mejores condiciones que otras ciudades del interior del país. Así, Tijuana se caracteriza por un nivel de desempleo más bajo que el nacional, un porcentaje elevado de asalariados y menor precarización de condiciones de trabajo que otras ciudades de la república (Zenteno, 2002; Coubes, 2003). A pesar de lo anterior, existe alta concentración del ingreso, y los niveles de ingreso varían de acuerdo con el tipo de empleo, factores que actúan como determinantes de la pobreza urbana (Ruiz y Aceves, 2001).

La gran paradoja de esta ciudad es que a pesar de su alto crecimiento económico cuenta con menores niveles de infraestructura y equipamiento urbano, que hacen precarias las condiciones de vida de sus habitantes (Guillén, 1995). En ese rubro, como determinantes de la pobreza se agregan la carencia de vivienda y servicios públicos, y la concentración de asentamientos humanos en

zonas de alto riesgo, caracterizadas por cerros y cañadas en donde por lo común se asientan los migrantes recientes.

En el contexto local, los grupos de población más afectados por la pobreza son aquellos que se encuentran insertos en sectores específicos de la economía como el sector informal y las maquiladoras, en los cuales se destacan las mujeres. A pesar de la alta inserción femenina en estas empresas, el cambio tecnológico ha desplazado a las mujeres para contratar hombres, con niveles salariales que no las favorecen.

Por otra parte, las recientes crisis económicas han forzado a muchas mujeres inactivas y/o desempleadas a buscar trabajo en un mercado local cuyas oportunidades proliferan en la informalidad, en parte debido al comercio de mercancías de segunda mano provenientes de las ciudades vecinas de California. Como en otras regiones del país, se sabe que se trata de mujeres de baja escolaridad, casadas o unidas y con hijos, situación que las convierte en jefas económicas. En Tijuana, el 20.8% de los hogares están encabezados por mujeres. De acuerdo con el Comité de Planeación Municipal, estas mujeres tienen un sueldo promedio mensual de 5,062 pesos, pero casi 40% tienen un salario más bajo que este monto.

Aunque se han documentado las condiciones de vida y trabajo de grupos de trabajadoras como las obreras de la maquiladora, las vendedoras ambulantes mixtecas (Velasco, 1996), y las trabajadoras sexuales (Barrón, 1996), muchas de las cuales se caracterizan por ser jefas económicas, a la fecha en esta región no se ha analizado la relación entre las políticas sociales de combate a la pobreza, la pobreza de las mujeres, y las relaciones sociales de género al interior de la familia.

Por otra parte, los programas sociales de compensación a la pobreza sólo llevan a cabo evaluaciones de tipo cuantitativo que no permiten determinar sus alcances en la calidad de vida de los miembros de las familias, y las formas específicas en que la desigualdad social afecta a los diferentes grupos de mujeres. De particular relevancia es entender cómo el sistema sexo/género que en esta ciudad fronteriza supone mayor libertad para las mujeres, influye en el acceso y uso de los recursos por parte de los hogares beneficiarios del Programa Jefas de familia, contribuyendo o no a la feminización de la pobreza.

EL PROGRAMA JEFAS DE FAMILIA

En este trabajo se considera que aún cuando los objetivos y enfoque del Programa Jefas de Familia contemplen la perspectiva de género, el objetivo prioritario es producir efectos compensatorios para la reducción de la pobreza. Por tanto, se analizan sus objetivos y supuestos basados en el enfoque de género, y los criterios de focalización. Discutir estos aspectos, así como los mecanismos de instrumentación y operación, es fundamental para el debate, y para la orientación que deben seguir los programas para la superación de la pobreza dirigidos a las mujeres.

De acuerdo con las Reglas de Operación (ROH-2003), el objetivo general del Programa Jefas de Familia es apoyar a mujeres o grupos de mujeres en pobreza patrimonial que habitan en zonas urbanas marginadas seleccionadas, que tengan o no la responsabilidad de la manutención familiar, mediante el impulso de acciones orientadas a promover el desarrollo de sus capacidades y facilitar su desempeño laboral o incorporación en una actividad productiva, y que en el tiempo permita incrementar su nivel de bienestar y el de sus dependientes económicos.

Entre sus objetivos específicos se enfatiza el otorgar a las mujeres educación básica y capacitación para el trabajo, apoyando su desarrollo y/o incorporación al mercado laboral. El programa tiene un enfoque integral que proporciona capacitación y empleo a las mujeres, y formación en ámbitos como nutrición, violencia intrafamiliar, salud, atención infantil, economía familiar, asesoría jurídica y derechos humanos. El Programa pretende también impulsar procesos de revaloración de los distintos roles de las mujeres, el fortalecimiento de su autoestima, liderazgo, participación social y desarrollo de sus capacidades.

Asimismo, el programa considera incentivar procesos de organización comunitaria para que las mujeres participen en forma activa en la solución de sus necesidades comunes, y la creación de espacios de concertación, en los que participen los tres niveles de gobierno, las comunidades, y también organismos sociales, para que las acciones integrales de desarrollo favorezcan a las mujeres.

Por último, Jefas de Familia pretende incorporar a las beneficiarias a los Centros de Desarrollo Comunitario y Familiar del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana, con el fin de que participen en los subprogramas sobre educación, nutrición, salud y capacitación para el trabajo. El Programa Jefas de Familia a partir de 2003 forma parte del programa más amplio denominado Hábitat

que incluye apoyos para equipamiento e infraestructura en los barrios, centros comunitarios y proyectos productivos en las comunidades. Entonces, se supone que las mujeres que participan en Jefas de Familia pueden recibir el efecto combinado de varios apoyos a la vez.

Aunque el Programa Jefas de Familia, a primera vista parece ser una política con rasgos menos asistencialistas, es necesario determinar hasta qué punto las mujeres han sido consideradas en el diseño del mismo, atendiendo a las características particulares de sus hogares, y a las necesidades de sus miembros, con el propósito de promover procesos de desarrollo.

La población objetivo

El programa está dirigido a mujeres en pobreza patrimonial que habitan en zonas urbanas marginadas. En el programa piloto llevado a cabo en 2002, las áreas urbanas participantes fueron determinadas por la SEDESOL en base a delegaciones de las ciudades consideradas, como fue el caso de Tijuana. Las delegaciones municipales eran las ejecutoras y supervisoras de los proyectos. A partir de 2003 que se institucionaliza el programa, la selección de las áreas marginadas se lleva a cabo mediante una metodología de Polígonos, también diseñada e instrumentada por la SEDESOL, de tal manera que los municipios no participan en la selección de los polígonos.

Las comunidades seleccionadas

De acuerdo con las ROH-2003, las zonas de concentración de la pobreza, de distinto tamaño poblacional y superficie diversa, fueron identificadas por la SEDESOL por medio de análisis discriminante para medir la pobreza, y algoritmos y herramientas georreferenciadas para conformar conglomerados de manzanas con predominio de esa característica. Entre las principales condiciones de elegibilidad de los barrios se establece que al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deberán encontrarse en situación de pobreza patrimonial, presentar déficit de infraestructura, equipamiento y servicios, y ocupación de lotes al menos en 80%. Tienen prioridad las zonas con mayores rezagos de dotación de servicios públicos, con mayor densidad de población, y proximidad a las redes de infraestructura municipal.

Condiciones de elegibilidad de las jefas de familia

Se supone que los proyectos son elegibles en tanto respondan a las necesidades comunes de las mujeres jefas de familia. Además, deben estar enfocados a servicios educativos, capacitación para el trabajo, asistencia social, atención a la salud, y a la construcción de valores personales y familiares. Respecto de la elegibilidad de las personas y los hogares, el programa señala que podrán ser sujetos de apoyo:

las personas del sexo femenino que habitan en hogares radicados en las zonas urbano-marginadas seleccionadas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con el resultado de la aplicación de la Cédula de Información Socioeconómica; tengan la responsabilidad de jefas de familia (con o sin cónyuge), sean el principal sustento familiar o cuenten con dependientes económicos bajo su cuidado.

Además, las Reglas de Operación establecen que se dará prioridad a las jefas de familia con dependientes menores de 6 años; y se supone que las mujeres no deben recibir recursos para los mismos fines de otros programas gubernamentales.

Tipos de apoyos

Entre los tipos de apoyos que considera el Programa en la convocatoria 2003 se encuentran los siguientes:

- Acciones orientadas a ampliar las capacidades de las mujeres, incluida la promoción de la salud reproductiva, así como facilitar su desempeño laboral o su incorporación a la actividad económica.
- Acciones de concientización y capacitación en los barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas, que contribuyan a propiciar que las mujeres tomen conciencia de su condición de género, así como modificar conceptos culturales y prácticas institucionales que justifican, legitiman y reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres.
- Acciones orientadas a apoyar la instalación y equipamiento de Casas de Atención Infantil para brindar atención a los menores de 6 años durante las jornadas laborales o los procesos de capacitación de las madres que no cuentan con este tipo de servicios.

- Otras acciones definidas a partir de las necesidades expresadas por las propias mujeres, previa autorización de Sedesol.

De estos apoyos, en 2003 en Tijuana se consideraron sólo aquellos referidos a la Salud y al Cuidado Infantil, y ambos tipos de proyectos incluían capacitación de género para las beneficiarias.

Componente de Salud

En este componente se consideran proyectos integrales de atención médica para la mujer jefa de familia que incluyan, entre otros, servicios de consulta, y el servicio de análisis para la detección de cáncer intrauterino y vacunación, entre otros. Los proyectos involucran la participación de organizaciones de la sociedad civil, y la intervención de instituciones competentes para asegurar la prestación de los servicios, según lo requieran los proyectos.

Al respecto, en Tijuana se llevaron a cabo proyectos comunitarios de atención a la salud que incluían servicios de consulta, y proyectos dedicados a la detección de cáncer cérvico-uterino, y de cáncer de mama. En forma paralela, los proyectos contemplaban pláticas de sensibilización para la toma de pruebas de cáncer, así como capacitación en género. En la ejecución de esos proyectos participaron tanto organizaciones de la sociedad civil como instituciones estatales de salud.

Componente de cuidado infantil

Este componente promueve la creación, mejoramiento, operación y equipamiento de infraestructura social de servicios para beneficio de las mujeres que en su papel de jefas de familia no cuentan con servicios de ISSSTE o del IMSS. Se trata de la creación y mejoramiento de centros de servicios orientados a elevar el nivel de vida de las jefas de familia, y el de sus dependientes económicos mediante la atención a sus hijos menores de 6 años durante las jornadas laborales.

El proyecto contempla la instalación y operación de centros y casas de atención infantil con la participación autogestiva de las mujeres, y a través de la intervención de organizaciones de la sociedad civil como ejecutoras de los proyectos. Se incluye además acciones de educación y capacitación que permitan a las jefas de familia alfabetización, ingresos o continuidad en la educación bási-

ca, la formación en valores para la vida que incluyen orientación para la organización, ejercicio de derechos, familia y autoestima, entre otras, involucrando para ello a las organizaciones de la sociedad civil.

En Tijuana, el proyecto Casas de Atención Infantil (CAI) 2003 contempló la instalación de 39 CAI en las viviendas de las mujeres participantes dentro de las colonias seleccionadas. Las viviendas fueron remodeladas y equipadas con muebles y materiales didácticos. Además, para atender a los niños las madres educadoras recibieron capacitación en cuidado infantil, nutrición, y valores y autoestima. En la ejecución del proyecto participaron tres organizaciones de la sociedad civil.

Enfoque y supuestos del Programa

El Programa Jefas de Familia forma parte de una serie de políticas sociales a través de las cuales se pretende combatir la pobreza, al mismo tiempo que incorporar a la mujer al desarrollo. Así, al igual que en el PROGRESA, en Jefas de Familia las mujeres son el eje central y operativo del programa. Se define a las jefas de familia como aquellas mujeres que asumen la responsabilidad familiar, con o sin cónyuge, que sean el principal sustento familiar y con ingresos inferiores a 3.5 salarios mínimos mensuales de la zona económica de residencia. Se establece prioridad para las jefas de familia con dependientes menores de cinco años. El concepto jefa de familia hace referencia al término de jefas económicas acuñado por García y Oliveira (1994) para referirse a aquellas mujeres que son las principales responsables económicas de sus familias, aún en presencia del varón.

En un primer momento el concepto de "jefas de familia" podría parecer más inclusivo al considerar como jefas económicas tanto a las mujeres solteras como a aquellas que tienen pareja. Sin embargo, dicho concepto es problemático en tanto que deja fuera a grupos específicos de mujeres que tienen problemas para acceder a los recursos en función de variables tales como su etnicidad o su condición de migración. Este es el caso por ejemplo, de las migrantes recién llegadas a Tijuana, que son las jefas de familia que tienen mayores privaciones económicas, y sin embargo no son incluidas en el Programa. Ello se debe en parte a las dificultades derivadas de la metodología de polígonos que fue diseñada para seleccionar a las comunidades participantes, y supone considerar a las familias de mayor vulnerabilidad, pero que en la práctica muestra sus limitaciones al dejar fuera a las

migrantes recientes que viven en las áreas más aisladas de la ciudad. Asimismo, aunque en el Programa Hábitat, del que forma parte el PJF, hay un reconocimiento de distintos grados de vulnerabilidad de la pobreza, la metodología de polígonos se aplica de manera estándar en todo el país, sin considerar las diferencias regionales, o distinciones al interior de las zonas urbanas, problema que también fue advertido en el Programa ProgresA (Tepichín, 2000: 337).

Por otra parte, la estrategia de focalización que sigue este Programa, y que al parecer es ya una característica habitual en la política social de países como México, tiene un efecto de fragmentación, tanto por los criterios de selección de las familias beneficiarias en base a criterios territoriales, como por la especialización en áreas de atención a través de los componentes que se contemplan. La estrategia de selección de los municipios que fueron considerados para el ejercicio 2003 estuvo basada en cinco indicadores: el porcentaje de hogares en situación de pobreza patrimonial, la tasa de crecimiento demográfico 1990-2000, el PIB per cápita, el índice de Gini y la disponibilidad de agua. Sin embargo se observa que además de excluir a las ciudades que presentan mayores desventajas (en términos de crecimiento demográfico, ingreso por habitante y disponibilidad de agua), se subvalúa el problema de la pobreza y no incluye la problemática urbana (con excepción del agua) que el propio programa Hábitat reconoce en su diagnóstico (López y Ordóñez, 2005).

Como parte del estudio en Tijuana, y tomando como punto de referencia los umbrales de pobreza para áreas urbanas,¹ se estimó que la proporción de hogares en pobreza patrimonial en dicha ciudad para el año 2000 era de 34.5%, porcentaje 11 puntos por debajo del promedio nacional, que es de 46%, pero cercano al de 35.4% que caracteriza a los hogares urbanos del país. En términos absolutos, los hogares que se encontraron por debajo de los límites de la pobreza en el municipio están alrededor de 102 mil y en los cuales viven un poco más 470 mil personas. En contraste con estas cifras, en las ROH-2003 se establece que en

¹ Una explicación detallada de la metodología seguida para la medición de la pobreza en Tijuana puede consultarse en la estrategia metodológica contenida en la Introducción del Reporte Final del Proyecto de Investigación "Pobreza, Familia y Políticas de Género. El Programa Jefas de Familia en Tijuana", Silvia López y Gerardo Ordóñez, COLEF/INMUJERES-CONACYT, 2005.

Tijuana el porcentaje de hogares en situación de pobreza patrimonial es de 18% (55,556 hogares), una cifra inferior en casi 50% a la que se obtuvo en el ejercicio llevado a cabo por López y Ordoñez (2004). Estas diferencias resultan a pesar que se utilizaron en ambos cálculos los mismos parámetros y la misma fuente.²

Aunque se desconocen las causas de la subestimación oficial de la pobreza en Tijuana, es posible que se deba a correcciones (no especificadas) de la fuente de datos. Sin embargo, la enorme diferencia entre el dato de Hábitat y el propio tiene otras explicaciones no manifiestas. Por lo demás, este tipo de mediciones deja de lado la desigualdad al interior de los hogares, pues supone que todos los miembros comparten el mismo nivel de pobreza. De ahí que se asume que a través de las mujeres, como grupo focal, habrá una mejora de las condiciones de vida de los hogares urbanos pobres. Tal como apunta Smuckler (2003) para el caso de las políticas sociales dirigidas a las mujeres, estos factores disminuyen la efectividad de las estrategias y acciones del PJF, además de que no se consideran aspectos vinculados con las relaciones de género al interior de los hogares.

En lo que respecta a las relaciones de género y las dinámicas intrafamiliares, resultados de diversos estudios sobre los impactos de programas de política social para abatir la pobreza señalan que este tipo de políticas no considera la desigualdad de género y los efectos diferenciales de la pobreza entre los miembros de los hogares, por lo que con frecuencia contribuyen a reforzar las relaciones de desigualdad (Adato, 2000; Meza, *et al.*, 2002).

² En el caso del indicador de pobreza empleado para la selección de 32 ciudades y zonas metropolitanas en 2003, que conforman el núcleo principal de atención del Programa Hábitat, la Reglas de Operación establecen que fue "medido por la proporción de hogares en cada una de las ciudades que contaba con ingresos por debajo de la línea de 'pobreza patrimonial', con base en los criterios establecidos por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y los datos provenientes del XII Censo General de Población y Vivienda. Al respecto, debe recordarse que dicho Comité, convocado por la SEDESOL, estableció las bases metodológicas para la medición oficial de la pobreza en México... Este esfuerzo permitió definir la llamada 'pobreza patrimonial' en las áreas urbanas, la cual incluye a todos aquellos hogares cuyo ingreso está por debajo de 41.80 pesos diarios de 2000 por persona y que resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público".

En el Programa Jefas de Familia se observa un problema similar, pues a pesar de que en su discurso el Programa explica que se requiere distinguir las necesidades de las personas de acuerdo al género y a la generación, tiene sin embargo un enfoque familiar, ya que no declara que estas diferencias deben considerarse en el marco de los hogares. Parece que la diferenciación de necesidades de que se habla en el Programa, se diera sólo en el marco de los barrios y de las comunidades, no así al interior de los hogares, por lo que se sigue asumiendo a éstos como unidades indiferenciadas en cuanto a los requerimientos individuales de sus miembros.

Por otra parte, no se toma en cuenta los impactos de los apoyos otorgados de acuerdo a la diversidad de las estructuras familiares, el tamaño y el ciclo doméstico por el que atraviesan los hogares, factores que son determinantes de la organización y de la distribución de los recursos al interior de las unidades domésticas. Como un ejemplo de la influencia de las estructuras familiares en los niveles de pobreza, información censal para el caso de Tijuana revela que existen disparidades de acceso a recursos por parte de las jefas de hogar. Estas desigualdades son evidentes al observar las diferencias por estado civil de las jefas de hogar. Así, en el caso de las jefaturas femeninas, las jefas separadas y viudas presentan las proporciones más altas de hogares que se encuentran por debajo del umbral de pobreza patrimonial (López y Ordoñez, 2004).

Otro aspecto a destacar es que, a pesar de que los recursos materiales que se otorgan a través del Programa son entregados a las jefas de familia, ellas son quienes menos beneficios obtienen de dichos recursos, así lo muestran resultados del estudio en Tijuana, ya que, por ejemplo, las mujeres que participan en el proyecto Casas de Atención Infantil, invierten todos sus ingresos en el gasto doméstico, no así en sus necesidades personales.

De esta forma, al igual que otros programas sociales también dirigidos a las mujeres, Jefas de Familia equipara a las mujeres con los hogares, y no se toma en cuenta las dinámicas intrafamiliares, así como las decisiones que se llevan a cabo dentro de los hogares a través del tiempo, y las relaciones de poder entre los miembros. Aunque no todos los miembros del hogar gozan de los mismos derechos, se asume la existencia del consenso familiar y se ignoran los conflictos y las contradicciones que se dan al interior de los hogares.

El Programa Jefas de Familia incorpora la perspectiva de género de manera explícita a través del objetivo de promover el reconocimiento de los roles

reproductivos de las mujeres. Algunos autores como Ramírez (2003) consideran que políticas de este tipo constituyen acciones afirmativas, ya que ubican a las mujeres como sujetos centrales de las mismas, al reconocer el papel clave que desempeñan en la economía familiar. Al respecto, resultados de la evaluación del Programa PROGRESA llevada a cabo por Meza, *et al.* (2002) en Chiapas, señalan que dicho Programa fortaleció en algún grado ideas existentes acerca de la importancia de las mujeres en la familia, así como su mayor grado de responsabilidad, debido al reconocimiento del gobierno hacia el papel de las mujeres. Sin embargo, se observa el incremento de la carga de trabajo de las mujeres, y el hecho de que su participación en la toma de decisiones no parece haberse modificado, pues sigue restringida a la compra de alimentos, aunque las mujeres disponen de mayor dinero. En forma similar, hallazgos preliminares del estudio en Tijuana, también muestran el resultado de la participación de las jefas de familia en el proyecto Casas de Atención Infantil, el incremento de la carga de trabajo de las mujeres, y el trabajo impago de otros miembros de la familia.

Por otra parte, en el discurso del PJF hay un reconocimiento de los roles productivos y reproductivos de las mujeres, sin embargo sólo se menciona el género femenino, y no hay todavía una elaboración acerca de las relaciones entre hombres y mujeres, además de que como señalan Riquer y Pantoja (1998), para el caso de otros programas sociales dirigidos a las mujeres, se ignoran procesos históricos complejos que afectan a distintos grupos de mujeres. Riquer (2000: 305) argumenta que aún cuando este tipo de políticas sociales, discursivamente adoptan el enfoque de género y sus efectos en la pobreza, no se problematiza la división sexual del trabajo y los roles femeninos socialmente asignados, por lo que en estas condiciones difícilmente se podría contribuir a la autonomía de las mujeres. La crítica de Riquer y Pantoja pueden ser extrapolada al PJF, ya que resultados de la investigación en Tijuana muestran que en el caso del Proyecto CAI, algunas mujeres han tenido dificultades con sus maridos para participar en el programa, y que su trabajo productivo en la CAI no ha modificado sus roles al interior de la familia. De esta forma, no se consideran las dificultades que las mujeres pueden tener con sus parejas como resultado de su participación en proyectos productivos o actividades relacionadas con el Programa; y por tanto no se contemplan acciones para resolver los conflictos potenciales de manera pacífica (Riquer 2000: 305).

Por tanto, de acuerdo con Riquer y Pantoja (1998: 226), una evaluación de los impactos de este programa debe considerar el tipo de relaciones que se establecen dentro de los hogares de las jefas de familia, para lo cual se requiere estudiar las diferencias individuales, y sus necesidades por género y generación, así como el acceso a recursos y bienes producidos y reproducidos por los hogares, entre ellos los que se reciben de los programas sociales como Jefas de Familia. Además de estudiar la división del trabajo por sexo y edad en las familias de jefas económicas, es necesario examinar los sistemas de generación y distribución de recursos al interior de sus hogares, a la luz de sus estructuras y arreglos familiares.

En el ámbito de la comunidad, algunos autores señalan que las sucesivas crisis económicas han quebrantado las redes sociales, ya que la escasez de recursos dificulta la participación en redes de intercambio (González de la Rocha, 2000). Por otra parte, se argumenta que algunos programas sociales, como es el caso de Progres, han erosionado las redes de relaciones en las comunidades, al otorgar beneficios sólo a ciertas familias.

Un aspecto interesante del programa Jefas de Familia es que supone la participación de las mujeres en colectivo, así como procesos organizativos en las comunidades. Además, el programa recupera la participación de las asociaciones civiles y comunitarias en la provisión de servicios. Mientras que en programas como PROGRESA se eliminó la mediación de las asociaciones civiles y comunitarias en la provisión de servicios,³ relación que había estado presente en programas anteriores, esta relación se recupera en el Programa Jefas de Familia.

Algunos autores como Ramírez (2000: 359) analizan la posición de los programas respecto de la intervención de las ONG, en cuanto equipos de apoyo y asesoría, y reconocen su papel de intermediación social. La inclusión de estos organismos en el PJF, se debe, sin duda, al papel fundamental que han desempeñado, a nivel nacional y estatal, en la defensa de los derechos de las mujeres.

En Tijuana, las organizaciones no gubernamentales que se dedican a la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, y de los derechos laborales de las

³ PROGRESA no se pronuncia a este respecto, debido a que enfatiza la intervención individual de los beneficiarios directos, afectando así los márgenes de acción de los individuos y los grupos.

mujeres son las más visibles, activas y dinámicas y disponen de cierta influencia frente a las autoridades locales. Estos organismos critican las políticas sociales debido a que han tenido que llenar los vacíos que dejó el estado en materia de bienestar social, y se consideran así mismos como más eficientes en el trabajo de atender las necesidades y demandas de la población.

Es en este contexto que en Tijuana, y atendiendo a una nueva estrategia de inclusión de las organizaciones civiles en la política social dirigida a las mujeres, que la subdelegación de Desarrollo Social en Baja California convocó a las ONG de mujeres para invitarlas a participar en el Programa Jefas de Familia. En particular, el propósito era el de que estos organismos promovieran los grupos organizados de mujeres con los que ya trabajan. Así, al actuar las ONGs como ejecutoras de proyectos productivos para las mujeres, se podría profundizar en aspectos relacionados con la violencia y la salud dentro de la familia.

Aunque un funcionario local reconoció que el programa trataba de resolver las necesidades básicas de las familias de las mujeres, y no necesariamente las necesidades de género, lo cual contrasta con los objetivos plasmados en el Programa. Por su parte, las representantes de las ONGs consideran que en la práctica es posible concretar las necesidades específicas de las mujeres. Sin embargo, como la práctica difiere de los discursos oficiales, resultados preliminares del estudio en Tijuana revelan que el enfoque de género no fue, al parecer, un criterio de elección de las organizaciones civiles participantes en la convocatoria 2003 del Programa Jefas de Familia, ya que dos de ellas no contemplan dicho enfoque en su trabajo. En consecuencia, las jefas de familia participantes en el proyecto Casas de Atención Infantil no recibieron capacitación en valores que promuevan la equidad de género.

Un aspecto problemático de la participación de organizaciones sociales en programas de política social como Jefas de Familia, es que puede producir divisiones entre dichos organismos. En general, en 2003 hubo en Tijuana una convocatoria tardía y apresuramiento en la asignación de los recursos, que al parecer fueron resultado de la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, las ONGs más pequeñas se quejaron de no poder participar en la convocatoria ya que esta no había sido publicada con suficiente anticipación, además de que los formatos requeridos para llevar a cabo

la solicitud no les fueron proporcionados con oportunidad como a otras organizaciones.⁴

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el PJF contempla que capaciten a las jefas de familia para su organización colectiva. Sin embargo, resultados preliminares del estudio en Tijuana, informan que en el caso del proyecto Casas de Atención Infantil, este objetivo fue dejado de lado por las organizaciones sociales que participaron en el PJF en 2003, en tanto que las agencias gubernamentales no se dieron a la tarea de vigilar su cumplimiento (López, 2005). Además, aunque las Reglas de Operación del Programa consideran mecanismos de transparencia, el desconocimiento de las reglas por parte de las mujeres no permitió el ejercicio de su derecho ciudadano a la información, y a la rendición de cuentas respecto de la ejecución y operación de los Programas que se supone están dirigidos a su beneficio. En estas condiciones, parece poco probable propiciar la participación activa de las mujeres en la definición de sus problemas y la elección de mejores políticas.

ALGUNOS RESULTADOS DEL PROGRAMA JEFAS DE FAMILIA EN TIJUANA

En este apartado se presentan algunos resultados del Proyecto Casas de Atención Infantil del Programa Jefas de Familia 2003, referidos a su presupuesto, instrumentación, operación, beneficios e impactos para las jefas de familia y sus hogares. El total de la inversión federal en el Programa en Tijuana representa el 14.1% del monto total que corresponde al Programa Hábitat, del cual forma parte Jefas de Familia. De este total, la federación aportó el 87.9%, en tanto que el gobierno estatal aportó 3.61%, y el ayuntamiento de Tijuana 8.43%. Las participantes fueron seleccionadas de distintos polígonos de la ciudad que contemplan colonias localizadas casi todas en el este de la ciudad. Además, se tomaron en cuenta los índices de analfabetismo de las mujeres a fin de seleccionar a las beneficiarias.

⁴ Uno de estos pequeños organismos presentó su queja ante la PDH sugiriendo que SEDESOL le había dado un trato discriminatorio, y debido a ello no pudo participar en la convocatoria.

El Programa consideró dos vertientes: 1) Atención médica y nutricional, y 2) Servicios de cuidado infantil. A continuación presentamos algunos resultados de este último componente denominado como Casas de Atención Infantil (CAI). Con la participación de tres organizaciones de la sociedad civil como ejecutoras, en 2003 fueron creadas 39 CAI, todas ellas en comunidades de áreas urbanas marginadas seleccionadas tales como la colonia 3 de Octubre, colonia Sánchez Taboada y Cañón del Saiz entre otras.

Las CAI constituyen un modelo interactivo que promueve la participación comunitaria entre las madres cuidadoras, los niños, las familias y la comunidad, a fin de mejorar su calidad de vida. Las CAI se consideran como un lugar de formación, seguro y confortable a donde acuden los hijos de madres trabajadoras desde los 18 meses hasta los 6 años de edad. La CAI debe proporcionar al niño estimulación temprana, formación, amor, educación, valores y alimentación.

Una encuesta⁵ que consideró a 33 de las 39 madres educadoras que participaron en el proyecto CAI 2003 reveló las debilidades y fortalezas de la operación del proyecto. Entre las fortalezas se cuenta que el 74% de las madres cuidadoras participantes ya se dedicaban al cuidado de niños, por lo que contaban con alguna experiencia al respecto. Como parte del proyecto CAI, las madres educadoras recibieron capacitación en diversos aspectos del cuidado infantil, lo que se ha reflejado en la programación y mejor organización de las actividades de los niños que asisten a las guarderías infantiles.

Un aspecto que distingue a las CAI es la flexibilidad de sus horarios, ventaja asociada a su localización en las viviendas de las madres educadoras, ya que se suelen aceptar niños por horas, días; y en distintos horarios, incluido el nocturno. Lo anterior sugiere que el servicio que prestan estas guarderías es de tipo contingente, y se ajusta a las necesidades de las madres beneficiarias. Además, para éstas, las CAI son una alternativa por su ubicación dentro de la comunidad y les ahorra tiempo y dinero en traslados, además de que liberan a los hermanos grandes de cuidar a los chicos, o en el peor de los casos de que los niños pequeños se queden solos en casa mientras sus madres salen a trabajar.

⁵ Dicha encuesta fue llevada a cabo como parte del proyecto de investigación "Pobreza, familia y políticas de género. El Programa Jefas de Familia en Tijuana," con el apoyo financiero del fondo sectorial INMUJERES-CONACYT.

Los datos de la encuesta informan que para la mayoría de las madres educadoras de las CAI (75%) trabajar y atender a la familia es el principal beneficio, también consideran que prestan un servicio social a la comunidad, al cuidar los hijos de las madres trabajadoras. Es de llamar la atención que al preguntar por los beneficios que reciben del proyecto, las mujeres mencionaron en tercer lugar los ingresos que perciben por su trabajo en la CAI.

Respecto de las debilidades del proyecto CAI, las madres educadoras mencionaron los siguientes problemas: el apoyo material consistió en infraestructura y equipamiento, y dotación de materiales didácticos. Sin embargo, algunas mujeres se quejaron de la baja calidad de los materiales de construcción, y de la insuficiencia de los materiales didácticos proporcionados. La mayoría de las mujeres consideró que había que mejorar la infraestructura de su CAI, y se requería más material didáctico y capacitación continua. En cuanto a su relación con las organizaciones civiles, a las mujeres les gustaría contar con mayor comunicación, atención y apoyo por parte de éstas.

Respecto de la población infantil atendida, en general, al momento de recoger la información (julio de 2004), las CAI contaban con un promedio de 4.5 niños, aunque se supone que su capacidad es para 15 niños. Entre los elementos que explican el bajo registro de niños se cuentan los siguientes: la edad límite para recibir a los niños, ya que no se aceptan bebés menores de 18 meses, es al parecer la principal causa de que el 51% de las CAI no tuvieran suficientes niños. Además, la mayor parte de las casas tenían poco tiempo de operar al momento de levantar la encuesta, lo cual se debió al retraso en la entrega de los apoyos federales; además de la cercanía de las CAI unas con otras, la falta de promoción del servicio, la falta de documentos oficiales de los niños, y las cuotas.

En cuanto a las cuotas, las madres educadoras informaron que hay muchas mujeres que no pueden pagar la cuota de 200 pesos semanales por niño (sugerida por el DIF), lo que da cuenta de la precariedad de su economía. En estos casos las mujeres prefieren dejar a sus hijos con vecinos o familiares, y en otros negocian con las madres educadoras una cuota menor dependiendo del número de niños. Las madres educadoras también mencionaron la promesa reiterada, y no cumplida, de las organizaciones civiles y de las autoridades de proporcionar a los niños desayunos escolares. Otros problemas mencionados son la existencia de picaderos y tienditas de drogas que están ubicadas en las cercanías de las CAI,

por lo que se requiere mayor vigilancia policiaca, para seguridad de los niños, y de la comunidad en general.

De acuerdo con información obtenida en entrevistas abiertas con las madres educadoras, se advierte que en este proyecto hay tres grupos de beneficiarios: los niños que asisten a las CAI cuentan con un programa académico y una mejora en su alimentación; las madres de los niños, quienes pueden ir a su trabajo con tranquilidad; y las madres educadoras, ya que reciben un ingreso, además de la mejora material de sus viviendas. Respecto de este último grupo, al interior de sus hogares se observa que los niños en edad escolar y los adultos mayores son quienes en particular se benefician de los ingresos de las madres educadoras.

En lo que se refiere a la división del trabajo en la familia de las madres educadoras, su participación en la CAI ha tenido como resultado una carga mayor de trabajo para ellas. En términos de las relaciones de género, algunas mujeres han aumentado su autoestima y logrado una mayor libertad de tránsito, en cambio, para otras, el trabajo en la CAI tuvo como consecuencia la separación. En general, estas transformaciones parecen aisladas y no se observan efectos mayores respecto de relaciones de género más igualitarias en estos hogares.

En suma, el proyecto Casas de Atención Infantil tiene las características de los pequeños proyectos para mujeres, de escala mínima, con reducidos apoyos económicos; factores que actúan como limitantes para el desarrollo de la actividad que llevan a cabo las mujeres (Buvinic, 1984). Llama la atención que dentro del esquema de la actual política social se sigan considerando acciones de esta naturaleza que forman parte del enfoque anti-pobreza, y que se caracterizan por resultados poco exitosos. Por otra parte, en el corto plazo en que se llevan a cabo estos proyectos, el apoyo de las organizaciones sociales y las agencias del gobierno no es efectivo y continuo, por lo que hace poco probable que las mujeres sean autosustentables en sus actividades productivas. En este sentido, es justo el reclamo de algunas autoras en términos de que el gobierno mexicano debería contemplar una política de empleo seria para las mujeres, ya que el trabajo es el principal recurso de los grupos empobrecidos (González de la Rocha, 2000).

COMENTARIOS FINALES

En este documento se ha presentado un breve análisis de los postulados del Programa Jefas de Familia, en el contexto de su ejecución en Tijuana. Además del enfoque de género que orienta al Programa, se involucra la participación de los gobiernos locales, las comunidades, organizaciones sociales y las beneficiarias. Aunque en principio este Programa pudiera parecer alternativo, novedoso, descentralizado y orientado a promover el desarrollo de grupos vulnerables en los sectores urbanos, hay en su enfoque vacíos conceptuales, prácticas y problemas que en la instrumentación y operación de los proyectos que forman parte del Programa, se alejan de lo establecido en el discurso.

A diferencia de programas de política social anteriores, el PJF considera de manera explícita el reconocimiento del trabajo reproductivo de las mujeres, así como el fortalecimiento de su autoestima y el desarrollo de sus capacidades. A pesar del poder simbólico de este discurso, todavía no se reconocen como problemas la división del trabajo ni las relaciones de género al interior de la familia. Se ignoran procesos históricos complejos que afectan a distintos grupos de mujeres. No propone contenidos claros respecto de la capacitación en aspectos de autonomía y empoderamiento de las mujeres; no toma en cuenta las dinámicas familiares, los procesos decisorios y las relaciones de poder a su interior (enfoque familista), aunque considera variaciones en las estructuras familiares, el ciclo vital y su tamaño, en la práctica esta diversidad no es tomada en cuenta; propone un esquema de intervención fragmentado, tanto por el manejo de acciones altamente especializadas como por el método de focalización; además de que no distingue diferencias regionales e intraurbanas. A pesar del reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza, la rigidez que caracteriza la estrategia focalización basada en criterios territoriales que se dirigen en particular a la pobreza patrimonial, dejan fuera a familias con situaciones diversas de vulnerabilidad.

El estudio en Tijuana revela que el componente de cuidado infantil es uno de los de mayor impacto, debido al alto déficit de guarderías que caracteriza a Tijuana. Sin duda, ese proyecto de Atención y Cuidado Infantil está tratando de cubrir una necesidad de la comunidad. No obstante, el proyecto ha enfrentado dificultades en su ejecución, operación, y en la provisión de servicios. Se espera que a partir de los resultados proporcionados por la encuesta llevada a

cabo con las beneficiarias, una mejora sustancial en la instrumentación y operación del proyecto haya tenido lugar en la convocatoria 2004.

Las familias de las madres educadoras del proyecto CAI se han beneficiado a través del mejoramiento de sus viviendas, y de los ingresos que obtienen las mujeres. Se advierte que en sus hogares son los niños en edad escolar y los adultos mayores los que obtienen los mayores beneficios. Sin embargo, se observa que a pesar de ser las madres educadoras el grupo focal, ellas no reciben ningún beneficio de sus ingresos. En este proyecto se distinguen además, como beneficiarios, los niños que asisten a la CAI, y sus madres. A pesar de que hay indicios de una mejora en la autoestima de las mujeres, y en su libertad de tránsito, estos parecen ser efectos aislados, no esperados, y a veces resultado de situaciones anteriores a la participación de las mujeres en el proyecto CAI.

Dado que el énfasis del Programa está dado en la superación de la pobreza, se considera que los beneficios de la intervención social para una mejoría en la posición social de las mujeres se verían reflejados en la medida en que programas como este contemplaran modificar las condiciones de desigualdad de género a través de la participación activa de los distintos miembros de la familia en los proyectos, así como de su capacitación efectiva en materia de género por organizaciones que cuenten con programas sólidos a este respecto.

El Programa Jefas de Familia contempla la inclusión de la participación de organizaciones civiles como ejecutoras de proyectos. Esta nueva estrategia que parecía orientada a corregir las críticas al Programa Progresá, en la práctica ha encontrado dificultades al seleccionar a algunas organizaciones que desconocen el enfoque de género, y que a pesar de su capacidad para establecer mecanismos de coordinación con las agencias gubernamentales durante la instrumentación del proyecto CAI, no fomentaron procesos organizativos en las jefas de familia, y tampoco las consideraron en el diagnóstico de su problemática, así como en la implementación, y operación de los proyectos, no obstante que estos son aspectos contemplados en el discurso.

Debido a todo lo anterior, es necesario insistir en evaluaciones de tipo cualitativo que privilegien la perspectiva de las beneficiarias como insumo para evaluar los efectos que políticas sociales como el PJF tiene para el bienestar de las mujeres y su posición social al interior de la familia. Por último, más allá de los discursos y el diseño de programas como Jefas de Familia, es necesario repensar

la política social dirigida a grupos vulnerables, como las mujeres, más en términos de los derechos que de las necesidades, y de la recuperación de los actores sociales y sus prácticas locales.

Bibliografía

- ADATO, Michelle *et al.* (2000) "El impacto de Progresá en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar", en Secretaría de Desarrollo Social, *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*. México.
- BARRÓN, Patricia (1996) "Más prostitutas que nosotras". *El estigma del trabajo sexual y reproducción social en Tijuana*. Tesis de maestría en Estudios de Población, El Colegio de la Frontera Norte.
- BUVINIC, Mayra (1984) "Projects for women in the third world: Explaining their misbehavior". Informe preparado para AID, Office of Women in Development, International Center for Research on Women, Washington, D. C.
- CHANT, Sylvia (1988) "Mitos y realidades de la formación de las familias encabezadas por mujeres: el caso de Querétaro, México", en L. Gabayet *et al.* (compiladores) *Mujeres y Sociedad. Salario, hogar y acción social en el occidente de México*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco/CIESAS de Occidente, pp. 181-204.
- COUBES, Marie-Laure (2003) "Evolución del empleo fronterizo en los noventa: Efectos del TLCAN y de la devaluación sobre la estructura ocupacional", en *Frontera Norte*, julio-diciembre, pp. 33-64.
- ESCOBAR, Agustín (2000) "Progresá y cambio social en el campo en México", en E. Valencia, A. M. Tepichín y M. Gendreau (coordinadores) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza*, Guadalajara: UdeG/ITESO/UIA.
- GARCÍA, Brígida y Orlandina de OLIVEIRA (1994) *Trabajo y vida familiar en México*. El Colegio de México.
- GUILLÉN, Tonatiuh (1988) "La paradoja de las ciudades fronterizas: Mejor ingreso pero desigualdad social y marginación urbana", en *Cultura Norte*, núm. 1.
- (2003) "Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma" en Enrique Cabrero (coordinador) *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa, Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2000) "Las artesanas de la sobrevivencia. Género y pobreza urbana", en E. Valencia, A. M. Tepichín y M. Gendreau (coordinado-

- res) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: UdeG/ITESO/UIA.
- LÓPEZ ESTRADA, Silvia (2005) "Género y políticas públicas. El proyecto Casas de Atención Infantil en Tijuana y la perspectiva de las beneficiarias". Ponencia presentada en el III Coloquio Nacional de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano, 18 y 19 de marzo de 2005, Colima.
- y Gerardo ORDÓÑEZ (2004) "Género y participación social en la superación de la pobreza". Ponencia presentada en el VII Seminario de Política Social. México: UAM.
- LÓPEZ ESTRADA, Silvia y Gerardo ORDÓÑEZ (2005) *Pobreza, familia y políticas de género. El programa Jefas de Familia en Tijuana*. Informe de investigación. Tijuana: COLEF/INMUJERES-CONACYT.
- MEZA OJEDA, Alejandro, Esperanza TUÑÓN, Dora Elia RAMOS y Edith KAUFFER (2002) "Progresas y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas", en *Papeles de Población*, núm. 31, pp. 67-94.
- RAMÍREZ SÁINZ, Juan Manuel (2000) "Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de PRONASOL y PROGRESA", en E. Valencia, A. M. Tepichín y M. Gendreau (coordinadores) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: UdeG/ITESO/UIA.
- RIQUER, Florinda y Josefina PANTOJA (1998) "Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa", en L. R. Gallardo y J. Osorio (coordinadores) *Los rostros de la pobreza. El debate, tomo II*. Guadalajara: ITESO/IBERO/LIMUSA.
- RIQUER, Florinda (2000) "Los pobres de Progresas: Reflexiones", en E. Valencia, A. M. Tepichín y M. Gendreau (coordinadores) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: UdeG/ITESO/UIA.
- RUIZ VARGAS, Benedicto, y Patricia ACEVES (2001) "Pobreza y Desigualdad Social en Tijuana", en *El Bordo*. Tijuana: Universidad Iberoamericana, vol. 2.
- TEPICHÍN, Ana María (2000) "Familias en extrema pobreza y el Progresas", en E. Valencia, A. M. Tepichín y M. Gendreau (coordinadores) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Guadalajara: UdeG/ITESO/UIA.
- VELASCO, Laura (1996) *La conquista de la frontera norte: Vendedoras ambulantes indígenas en Tijuana*. México: PUEG/CONAPO/DIF/UAM/UNICEF.
- ZENTENO, René (2002) "Tendencias y perspectivas en los mercados de trabajo locales en México. Más de lo mismo?", en B. García (coordinador) *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*. El Colegio de México.

12. ENVEJECIMIENTO Y REDES DE APOYO SOCIAL EN CONTEXTOS URBANOS DE POBREZA EXTREMA: UN ESTUDIO DE CASO

ROCÍO ENRÍQUEZ ROSAS
ANA PAOLA ALDRETE GONZÁLEZ*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo¹ busca aportar al análisis de la problemática que experimentan los adultos mayores que residen en asentamientos irregulares y en condiciones de pobreza extrema en las grandes ciudades de México, particularmente en la zona metropolitana de Guadalajara. Establecer relaciones entre las condiciones de vida de los adultos mayores y la calidad de las redes de apoyo social a las cuales tienen acceso es el eje central que recorre cada uno de los planteamientos que se exponen a lo largo del documento.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

Diversos estudios han cuestionado la vigencia de las redes sociales y de intercambio recíproco para la sobrevivencia de los hogares pobres en sociedades capitalistas, regidas por el libre mercado (González de la Rocha, 1999a; Estrada, 1999; Bazán, 1998; Salazar, 1996 y Abello et al, 1997; Enríquez, 2002).

* Universidad jesuita ITESO en Guadalajara, Jalisco. México.

¹ Una versión anterior de este documento fue presentada en el Simposio Viejos y Viejas. Participación, Ciudadanía e Inclusión Social. 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile, 14 al 18 de Julio del 2003.

Para Godelier (1998), las sociedades capitalistas actuales presentan condiciones sociales diferentes a aquéllas que daban argumento y sentido a la tesis sobre el "don" planteada por Mauss (1974). Actualmente vivimos en sociedades en las cuales los tejidos sociales se han fracturado y las prácticas de exclusión social se han diversificado y agudizado. En el mundo capitalista actual, la existencia social de los individuos depende de la economía, de modo que cuando un sujeto pierde su empleo, en realidad está perdiendo mucho más que eso.

Es en este contexto de deterioro en las condiciones de vida y de cambios demográficos acelerados en la población, particularmente en el contexto latinoamericano y con respecto a los procesos de envejecimiento, donde surge una necesidad importante de repensar y redimensionar el papel que juegan las redes sociales y de apoyo social en las condiciones de vida de los adultos mayores.

La categoría red social ha sido definida y problematizada con variaciones conceptuales propias de las disciplinas en cuestión. Para Sluzki (1996) el contexto sociocultural en el que está inmerso el sujeto social, determina de manera sustantiva su universo relacional. La red social personal del individuo puede ser definida como la suma de todas las relaciones que un sujeto percibe como significativas o define como diferenciadas de la masa anónima de la sociedad. Esta red corresponde al nicho interpersonal del individuo y contribuye substancialmente a su propio reconocimiento como individuo y a su imagen de sí mismo. En este sentido, la red social personal puede ser registrada en forma de un mapa mínimo que integre los cuadrantes o áreas básicas de la vida relacional de un individuo dado: la familia, las amistades, las relaciones laborales y escolares, las relaciones comunitarias y de servicio o de credo.

Para Guzmán, Huenchuan y Montes de Oca (2003: 24) las redes sociales son "una práctica simbólica-cultural que incluye el conjunto de relaciones interpersonales que integran a una persona con su entorno social y le permite mantener o mejorar su bienestar material, físico y emocional y evitar así el deterioro real o imaginado que podría generarse cuando enfrenta dificultades, crisis o conflictos".

Lomnitz (1975), quien analiza redes sociales en contextos de pobreza, define esta categoría como el conjunto de relaciones de intercambio recíproco de bienes y servicios en un espacio social determinado. La autora hace una diferenciación importante en cuanto a tipos de redes sociales. En primer lugar, está la red

egocéntrica que se refiere al total de individuos con quienes ego intercambia recíprocamente bienes y servicios. Y, en segundo lugar, se encuentra la red exocéntrica que implica el intercambio entre los distintos vínculos que conforman la red (todos con todos). Esta tipología señala a las redes exocéntricas como de mayor intensidad y duración con respecto a las egocéntricas.

González de la Rocha (1986) y Estrada (1999), al igual que Lomnitz (1975), abordan también la clasificación de la red social en cuanto a las características relacionales entre los individuos, en términos de jerarquía. Las redes horizontales o de "bordes borrosos" (Dabas, 1993) están principalmente sustentadas en relaciones de parentesco y de amistad y se desarrollan en condiciones sociales y económicas de vida homogéneas. Las redes verticales o de "bordes definidos" (Dabas, 1993) se sustentan en vínculos que el individuo, la familia o un grupo social concreto establece con los sectores formales de la sociedad.

Las redes sociales son visualizadas como procesos siempre en construcción y transformación tanto en lo individual como en lo colectivo y que permiten la potenciación y el intercambio de recursos entre los vínculos existentes (Dabas, 1993; González de la Rocha, 1999a y Abello *et al.*, 1997). Bronfman (2000) enfatiza sobre el potencial analítico de la categoría red social para designar situaciones sociales donde se visualizan intercambios no institucionalizados.

Para Lomnitz (1975), al igual que González de la Rocha (1986), Bazán (1998), Estrada (1999); entre otros, en las redes sociales existen factores determinantes que regulan la efectividad e intensidad de los vínculos. Ellos son la distancia social y su referente sociocultural, la distancia física entre los vínculos (ubicación geográfica, vecindad, etcétera), la distancia económica y su relación con el acto de reciprocidad y, por último, la distancia psicológica (confianza y grado de intimidad) entre los individuos que conforman la red social.

Diversos autores han trabajado el factor densidad en las redes sociales: Bott (1980) se refiere a redes de conectividad alta, baja o mediana y retoma los vínculos que se establecen entre los miembros de la red independientemente de ego. Turner (1980) se refiere a redes de tejido abierto (alta conectividad) y de tejido cerrado (baja conectividad). Bronfman (2000) desagrega los factores que inhiben o bien favorecen el intercambio y la ayuda mutua entre los miembros de la red; algunos de estos factores son: lo económico (apoyos en lo laboral, en información, etcétera), las oportunidades que ofrece la red para establecer nuevos víncu-

los, la movilidad espacial y social de los vínculos y por último, los rasgos de personalidad de cada uno de los miembros. González de la Rocha (1999a) y Estrada (1999) advierten sobre la relevancia del factor reciprocidad para la continuación y permanencia de las relaciones interpersonales de apoyo social. Para Godelier (1998) el acto del don implica una doble relación entre el que da y el que recibe. Por un lado se trata de una relación de solidaridad donde se comparte con el otro lo que se tiene y, por otro lado, es una relación de superioridad debido a que el que recibe el don contrae una deuda con el que otorga. Así, el don aproxima y simultáneamente aleja. La deuda (el distanciamiento) es la que parece tener mayores repercusiones en la vida social de los individuos.

Con respecto a las características estructurales de las redes sociales, algunos de los indicadores centrales son: tamaño de la red, densidad (conectividad), composición o distribución de los vínculos, dispersión de la red, grado de accesibilidad del vínculo y homogeneidad o heterogeneidad entre los distintos sujetos que conforman la red (Sluzki, 1996; Bronfman, 2000; entre otros). Sobre las funciones de la red social Sluzki (1996) destaca: la compañía social, el apoyo emocional, el desempeño como guía cognitiva y orientadora, el papel en la regulación y control social, el apoyo en lo material y en servicios y por último, el acceso a nuevos contactos. En cuanto a los atributos del vínculo destacan: las funciones centrales del mismo y la mayor o menor versatilidad en las mismas, la intensidad de la relación, la frecuencia de los contactos y la historia del vínculo, elemento en el que las relaciones de parentesco juegan un papel central.

Existen autores que enfatizan las funciones de la red social en cuanto al intercambio recíproco de información y de bienes y servicios (González de la Rocha, 1999a; Lomnitz, 1975; Estrada, 1999; Bazán, 1998; entre otros), otros autores centran su indagación en la búsqueda de vínculos que favorecen el soporte social y emocional de los individuos. Sin embargo, aún cuando en el caso de Sluzki (1995 y 1996) se explicita la búsqueda de vínculos que favorecen la «resonancia emocional» entre los miembros y, en el caso de Lomnitz (1994) se anota la importancia de la confianza y del apoyo moral, la búsqueda intencionada y sistemática del apoyo emocional en situaciones críticas y en eventos cotidianos, no toma un papel central en los estudios revisados. Montes de Oca (2002) advierte sobre el papel central que juega el apoyo emocional en la calidad de vida de los individuos, particularmente en las personas adultas mayores que han perdido

varios de sus vínculos y que en muchos de los casos, experimentan situaciones de enfermedad y de posible soledad y aislamiento social.

A partir del trabajo de Lomnitz (1975) que señala una clara asociación entre las redes sociales y las condiciones de vida de los pobres, surgieron nuevos trabajos que enriquecieron y confirmaron esta tesis (González de la Rocha, 1986 y 1994; García y de Oliveira, 1994; Abello, Madariaga y Hoyos, 1997; Chiarello en González de la Rocha, 1999a; entre otros). Sin embargo, las crisis recurrentes en la economía mexicana han tenido un impacto importante en las posibilidades de mantener activas las redes de apoyo e intercambio recíproco (González de la Rocha, 1999a). Diversos autores han abordado el proceso de erosión de los sistemas de apoyo en contextos de exclusión laboral (Salazar, 1996; Estrada, 1999; Bazán, 1998; González de la Rocha, 1999a; Enríquez, 2002; entre otros).

En el ámbito específico de la pobreza urbana en las grandes ciudades, el deterioro en las redes sociales ha sido asociado con: a) la dificultad para mantener activa la membresía a la red de apoyo e intercambio recíproco cuando no se cuenta con un ingreso (González de la Rocha, 1999a), b) las relaciones de desconfianza e inseguridad cotidiana que se viven en los asentamientos urbanos pobres (Salazar, 1996; Enríquez, 2002), c) las migraciones (Dabas, 1993; Sluzki, 1996) y los continuos desplazamientos urbanos de la población pobre (Enríquez, 2002), d) los procesos de nuclearización de los hogares como respuesta a las crisis recurrentes (Bazán, 1998 y Estrada, 1999), entre otros.

En un contexto caracterizado por la pobreza extrema, por el desgaste acumulado en las relaciones de apoyo social, por la búsqueda de la sobrevivencia en el entorno urbano marginal, por la exclusión laboral y residencial, por la sobrecarga de funciones depositadas en el núcleo doméstico, particularmente en las mujeres; es prioritario el análisis sobre la situación actual de las redes de apoyo social y emocional con las cuales cuentan mujeres y hombres adultos mayores que viven en pobreza extrema en las grandes ciudades de México. Existen preguntas que demandan respuestas más allá de los datos cuantitativos y que permitan construir alternativas de intervención para mejorar la calidad de vida de las personas que cuentan con 60 años o más: ¿en qué tipo de escenarios familiares residen actualmente los adultos mayores pobres urbanos?, ¿cómo transcurre la cotidianidad de mujeres y hombres adultos mayores pobres urbanos y de acuerdo a los distintos escenarios familiares?, ¿qué tipo de relaciones de recípro-

ciudad, desde y hacia los adultos mayores, se mantienen vigentes y cuáles otras están surgiendo en las sociedades urbanas contemporáneas?, ¿qué prácticas de inclusión vs exclusión están presentes en los contextos de pobreza y con respecto a los adultos mayores?, ¿cuáles son los determinantes socioculturales que rigen el acto recíproco en los contextos actuales?, ¿ante el vaciamiento social que han sufrido sociedades urbanas actuales, de qué formas se reconstruyen los tejidos sociales que dan cabida a la solidaridad y la ayuda mutua, particularmente con hombres y mujeres adultos mayores?, ¿qué papel han desempeñado y se espera, desempeñen las instituciones de gobierno y de la sociedad civil en la búsqueda de calidad de vida para los adultos mayores?, ¿qué papel juegan las relaciones de género e intergeneracionales en la construcción del bienestar cuando se es adulto mayor y se vive en pobreza extrema en las grandes ciudades?

El presente trabajo busca aportar a estas interrogantes a partir de un estudio de caso en el cual se aborda con métodos y técnicas cualitativas algunos de los problemas centrales por los cuales atraviesan actualmente mujeres y hombres adultos mayores que residen en asentamientos irregulares en pobreza extrema en la zona metropolitana de Guadalajara, México.

CONTEXTO Y ESCENARIO DE INVESTIGACIÓN

El envejecimiento es un tema y problema social que ha tomado cada vez mayor relevancia debido al incremento en la esperanza de vida en el mundo y particularmente en el contexto latinoamericano. Este problema es uno de los fenómenos demográficos más importante de nuestro tiempo, ya que implica profundas transformaciones a nivel social, económico y cultural. En América Latina algunos de los cambios que se han dado a partir de la segunda mitad del siglo XX y que han contribuido con el aumento de las personas de edad avanzada son: una importante disminución de la mortalidad a partir del control de enfermedades infecciosas y parasitarias y un drástico descenso de la fecundidad (Popolo, 2001).

Ambas situaciones han generado un aumento en la esperanza de vida al nacer. En la década de 1950 la edad promedio era de 52 años, sin embargo en la actualidad se estima que un individuo vivirá alrededor de 70 años. En relación al descenso de la fecundidad encontramos que el número promedio de hijos disminuyó de 6 a 2.7 en el mismo periodo (Popolo, 2001).

A partir de la década de 1970 se acentuó el proceso de envejecimiento de la población en América Latina debido al descenso de la mortalidad. Se estima que para ese periodo existían 15 adultos por cada 100 jóvenes o niños, en el 2000 los datos indicaron un cambio sustantivo que refiere 25 por cada 100 (Popolo, 2001).

Ham-Chande, Palma, Torres e Ybañez (2002) consideran que en América Latina el crecimiento de los adultos mayores será sustancial en las próximas décadas. Calculan que pasaremos de 8% de personas mayores de 60 años en el 2000 a 22.6% en el 2050. Esta situación es preocupante, ya que en países más desarrollados como Europa este incremento en la población mayor tomó dos siglos, en el contexto latinoamericano se alcanzará en sólo 50 años. Esto representa un problema severo ya que las demandas en protección y seguridad social serán cada vez más elevadas, los países actualmente sólo brindan protección a un número limitado de personas que se encuentran en edades avanzadas.

La ONU, 2000 (en Ham-Chande, Palma, Torres, e Ibáñez, 2002) calcula que entre el 40 y 60% de las personas mayores de 60 años, no recibe ingresos provisionales ni laborales y han recurrido a la configuración de unidades domésticas extensas como respuesta a las múltiples demandas enfrentadas. Esta estrategia ha sido cuestionada profundamente en el contexto actual debido a las condiciones de desventaja socioeconómica en la que se encuentran muchos hogares latinoamericanos y que no pueden seguir garantizando la sobrevivencia de sus miembros, particularmente de los adultos mayores.

Las continuas crisis económicas experimentadas en el contexto mexicano han mermado las posibilidades de protección y seguridad social para la población en general. El acceso al trabajo formal es cada día más complicado y éste brinda menores apoyos y protección social debido al incremento de la flexibilización laboral. Los grupos domésticos pobres han experimentado los efectos de estas crisis económicas y han recurrido a prácticas cada vez más restrictivas (González de la Rocha, 1999) para garantizar la sobrevivencia. En los hogares pobres, hombres y mujeres, especialmente estas últimas, han tenido que responder a demandas múltiples ante la actual concentración de tres y hasta cuatro generaciones viviendo en un mismo espacio socio-temporal, caracterizado por la estrechez económica y el deterioro acumulado de los recursos.

Como dato de contexto, tenemos que en México el 7.1% de las personas de 80 años o más siguen trabajando en las zonas urbanas. Existen además marcadas

diferencias regionales y de género en cuanto a la proporción de personas mayores que no perciben ingresos. En México son las redes familiares la principal fuente de apoyo material para las personas mayores (Camarano y Marsilac, 2003)

Las redes sociales funcionan como uno de los mecanismos de apoyo para los adultos mayores (Montes de Oca, 2002; Guajardo y Hunneus, 2002; Ham-Chande, Palma, Torres e Ybañez, 2002; Ham, 2003; entre otros). La eficacia de la red está determinada por el número de personas que la integra, la diversidad de los vínculos (familiares y no familiares) y la variedad de recursos que brinda (económicos, emocionales y sociales). La calidad de vida de los individuos se encuentra entonces estrechamente vinculada con las características de la red social, a la cual se tiene acceso (Montes de Oca, 2002; Guajardo y Hunneus, 2002; Enríquez, 2002; Ham-Chande, Palma, Torres e Ybañez, 2002; Ham, 2003).

En el caso de México la población total registrada en el último censo (2000) fue de 97 millones 483, 412 personas. Una mirada retrospectiva permite ver los cambios poblacionales en las últimas décadas. En el 70, el 5.6% de la población estaba compuesto por adultos mayores (hombres: 2.7% y mujeres: 2.9%). Con respecto al censo del 90, el 6% de la población total estaba conformada por adultos mayores (hombres: 2.8% y mujeres: 3.2%). Para el año 2000, los registros oficiales indican que el 7.2% de la población son adultos mayores, 3.4% son hombres y 3.8% son mujeres (INEGI, 2001).

En Jalisco, el censo del 2000 arroja una población total de 6,322,002 de personas, de las cuales 334,790 son individuos de 65 años o más. En la zona conurbada de Guadalajara, la cual incluye cuatro municipios (Tonalá, Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque), hay un total de 157 mil 581 personas adultas mayores. La esperanza de vida nacional obtenida en el censo del 2000 es de 75.4 años y en Jalisco es de 76.3 años (INEGI, 2001).

El escenario de investigación en el cual se llevó a cabo este estudio² se encuentra localizado en el municipio de Tlaquepaque y se trata de un asentamiento

² Este estudio forma parte de un proyecto de investigación mayor (1996-2002) en el que se analizaron las condiciones sociales, materiales y emocionales de vida de los miembros de los hogares de acuerdo a los diversos escenarios familiares existentes y a la calidad de las redes sociales. Para este trabajo se retoman los casos de los adultos mayores y se complementa la información con entrevistas grupales realizadas a esta población.

to irregular denominado "Las Flores" que tuvo su auge poblacional en 1995. Ese asentamiento continúa sin servicios públicos y las viviendas son producto de la autoconstrucción, se encuentra ubicado en la periferia de la zona metropolitana de Guadalajara y cuenta actualmente con una población mayor a las 600 familias. Para conocer las características de los hogares que residen en esa colonia, se procedió a seleccionar una muestra formal de 60 hogares que corresponden al 10% del total de los hogares en esta población. Los resultados muestran que el promedio total de miembros por hogar es de 5.45. El 70% de los hogares son unidades nucleares y el 30% restante son unidades extensas donde en la mayoría de los casos reside un adulto mayor. Con respecto a la etapa del ciclo doméstico que atraviesan estas familias, encontramos que el 40% de los hogares están en expansión, el 27% en consolidación y el 33% en fase de dispersión. En esta muestra se encontraron 11 hogares de jefatura femenina que equivalen al 18.33% de los hogares y un total de 41 hogares de jefatura masculina (81.67%). Sin embargo, al analizar la jefatura femenina económica; es decir, aquellos hogares donde sí se encuentra presente la pareja, pero que es la mujer quien sostiene económicamente a la familia, ya sea de manera principal o exclusiva; encontramos un total de 14 casos que corresponden al 23.3% del total de los hogares estudiados.

PRECISIONES METODOLÓGICAS

Para la realización de este trabajo se utilizaron las siguientes técnicas cualitativas:

- a) Se realizaron entrevistas en profundidad de enfoque biográfico a seis adultos mayores que residen en la colonia Las Flores, uno de los temas centrales fue la forma en que operan las redes de apoyo social, particularmente las familiares y vecinales y la efectividad de las mismas.
- b) A partir de 1997 se ha realizado investigación etnográfica a través de observación participante en los distintos escenarios de la colonia, tanto familiares como colectivos y se ha dado seguimiento a los casos a lo largo de estos años, las observaciones se han registrado en los diarios de campo para su posterior análisis.
- c) En el 2002 se realizaron entrevistas grupales con hombres y mujeres adultos mayores que viven en esta colonia y que forman parte de un grupo que se

reúne semanalmente para pláticas de superación personal y familiar que ofrece una ONG.

La información obtenida fue analizada de acuerdo a la propuesta metodológica para trabajo de material cualitativo de González (1998). El análisis de narrativas se llevó a cabo con el modelo propuesto por Riessman (1993). El material de las entrevistas en profundidad de enfoque biográfico, de las entrevistas grupales y del diario de campo fue codificado para su análisis en el programa Ethnograph 95.

ENVEJECIMIENTO, REDES SOCIALES Y POBREZA URBANA: PLANTEAMIENTOS A PARTIR DE MIRADAS CUALITATIVAS

Cuando la salud se desvanece ¿quién aparece?:

Adultos mayores, enfermedad y redes sociales

En ocasiones se tiende a pensar que compartir el espacio doméstico representa para los adultos mayores protección, seguridad y compañía. La evidencia muestra situaciones en tensión que cuestionan frontalmente estas premisas.

Las redes de apoyo social se construyen a lo largo de la vida y están integradas por familiares, amigos, vecinos, etcétera. En el caso de las personas adultas mayores, estas redes tienden a disminuir ante el cambio de residencia, la muerte o enfermedad de los familiares y de los amigos. Esta situación genera que los apoyos principales con los que se cuentan, queden reducidos en muchos de los casos al ámbito de lo familiar (Ham-Chande, Palma, Torres e Ybáñez, 2002; Montes de Oca, 2002; entre otros). Cuando los adultos mayores que viven en condiciones de pobreza experimentan el deterioro en su salud, las redes de apoyo familiares y vecinales presentan variaciones importantes que solo pueden ser registradas a partir de acercamientos etnográficos que privilegien la observación detenida y exhaustiva del acontecer cotidiano.

Doña Emilia, una mujer de 70 años que reside en una organización familiar extensa, narra una experiencia que refleja la forma en que funcionó su red ante una crisis de salud:

Ese día, hace unas semanas, había ido yo que a traer las tortillas aquí cerca, un sol que hacía tremendo, ya de regreso para mi casa, sentía que todo se me movía,

me bailaban las calles y los caminos, sentía que no sabía de mí, llegué a mi casa apenas y me tendí en el suelo, ya no sabía de mí, no sé cuánto tiempo pasaría así hasta que llegó una vecina, yo no podía moverme ni nada pero sí podía escucharla, ella rezaba y rezaba y me pasaba no sé que yerbas pero yo no podía dar cuenta de mí, luego ella que sí tiene teléfono fue a hablarle a mi hija que vive en otra Colonia. También le llamó a un vecino de aquí cerca y él me echó agua, me puso alcohol y ya empecé yo a reaccionar, luego ya llegó mi hija en un taxi que pidió desde allá, desde la colonia en la que vive. Mis vecinos y mi hija me llevaron con un doctor (un médico particular) y ya ahí me hicieron análisis de la diabetes y nada, resultó que fue algo de la presión y ya me dieron algo para mejorarme. Como yo no tenía dinero, ahí mis vecinos me ayudaron a pagar y ya yo después les fui pagando poco a poco. Y sí fue de a tiro muy impresionante, y es que aunque vivo con una hija, ella se va a trabajar para poder mantenernos las dos y yo me quedo sola, sola todo el día (entrevista grupal, diciembre del 2002).

En los espacios pobres urbanos las redes de apoyo social se activan principalmente cuando existen crisis de salud como la narrada por Doña Emilia, la cotidianidad queda desprovista en la mayoría de los casos del resguardo social mínimo para garantizar los cuidados requeridos por adultos mayores que padecen algún tipo de enfermedad crónica. Una situación determinante es la cercanía física de los vínculos (Bronfman, 2000) para que estos se activen ante situaciones de salud críticas. En el caso de los adultos mayores que se encuentran en condiciones de pobreza urbana, muchos de sus vínculos familiares residen en espacios geográficos diferentes lo cual vulnera significativamente las posibilidades de ayuda y respuesta inmediata. Los múltiples desplazamientos urbanos en búsqueda de una vivienda propia y de dejar de pagar rentas elevadas han propiciado el desmembramiento de las organizaciones familiares extensas y la fractura de los vínculos vecinales construidos a lo largo de los años (Enríquez, 2002).

A continuación mostramos el caso de Doña Eugenia, seleccionado por su elocuencia etnográfica para el entendimiento del desamparo institucional en el cual viven muchos adultos mayores pobres urbanos:

Doña Eugenia, una mujer de 66 años que vive con su hija y sus dos nietos comenta:

Yo toda mi vida he trabajado en el aseo, trabajaba en una Compañía que contrata a gente del aseo y hace unos meses estando aseando unas oficinas me caí y me rompí una pierna. Y ha sido un navegar desde entonces. No pude usar el seguro que disque porque yo ya había renunciado a mi trabajo cuando fui a atenderme. Tampoco pude quedar con pensión porque cuando fui a pedirla, sabe qué tanta boruca me dijeron y luego me hicieron firmar unos papeles y que me iban a dar el 30% de la pensión y luego fui otra vez y que no, que el 10% de la pensión y al final no me dieron nada, pura boruca y que yo ya había firmado y que ya nada se podía hacer. Y me quedé sin nada, sin trabajo, sin pensión y con mi problema de la pierna. Y luego me dijeron que buscara trabajo de vigilanta que de eso sí puedo hacerla aunque tenga el problema de mi pierna y he ido a varios lados y nada, que de mi edad ya no contratan y no más no he hallado trabajo. Y yo estoy impuesta a trabajar y hora mi hija es la que anda sacando para el gasto y no más no ajustamos... (entrevista grupal, agosto del 2002)

El sistema de seguridad y protección social en México descubiya a un elevado porcentaje de los adultos mayores que viven en pobreza. Ellos se han desempeñado en la mayoría de los casos en la economía informal precaria y aún cuando algunos han llegado a participar de la economía formal, no hay certidumbre sobre la posibilidad de contar con una pensión que garantice parcialmente las posibilidades de sobrevivencia, como es el caso de Doña Eugenia. Parker y Wong (Wong, 2002) comentan que en México a finales de la década de 1990 solamente el 45% de la población (30% hombres y 15% mujeres) de 60 años o más recibía una pensión. Además, los ingresos que se obtienen de éstas son insuficientes para solventar las necesidades básicas y de salud de las personas adultas mayores. Actualmente se calcula que el ingreso promedio de una pensión en México va de uno a dos salarios mínimos (Ham-Chande, Palma, Torres e Ybáñez, 2002).

Esta situación es especialmente preocupante en el caso de las mujeres adultas mayores, muchas de ellas no cuentan con pensión y continúan trabajando en actividades informales y de ingresos raquíticos a lo largo de su vida, hasta que la enfermedad o la muerte irrumpen. "Trabajar hasta que el cuerpo aguante" es un referente sociocultural que muestra los límites individuales para la sobrevivencia ante un problema social como el envejecimiento poblacional donde el Estado y sus instituciones y la sociedad civil tienen responsabilidades que asumir.

El caso de Doña Chela, quien vive actualmente con una hija, muestra las repercusiones de una enfermedad como el cáncer cuando se reside en asentamientos urbanos pobres extremos:

Chela es una mujer de 70 años, ella tiene cáncer en los huesos en etapa avanzada y relata lo siguiente:

Yo empecé ya hace años con esta enfermedad, dicen los doctores que tengo cáncer en los huesos y me dan unos dolores, hay veces que no puedo levantarme de la cama y tengo que esperar a que llegue mi hija del trabajo y se me arrime para que me ayude a levantarme y cada mes voy al hospital civil nuevo a que me pongan unos sueros que sabe, que son para el dolor, para el trato de los dolores, y ahora me pidieron unos exámenes pero no me los pueden hacer ahí y cuestan mucho, mucho dinero, más de mil pesos y yo no tengo con qué pagarlos, por eso quiero pedir que aquí ustedes y del voluntariado me ayuden a pagarlos. (Chela empieza a llorar y sigue narrando lo mucho que le duelen sus huesos). Yo no siento apoyo en mis vecinos, yo me siento sola con mi enfermedad, ahí en mi cuadra y las que están cercas, nadie se mete con nadie, nadie arrima nada, no hay comunicación, yo donde siento más convivencia es aquí en el grupo, aquí es donde me he sentido mejor. Y es que cómo va uno a pedirle dinero o ayuda a los vecinos si ve uno que andan igual o peor, que no tienen qué arrimarse a la boca (entrevista grupal, agosto del 2002)

Doña Maximina muestra con claridad las dificultades enfrentadas en su grupo doméstico (hogar de jefatura femenina) y los ajustes que realizan cotidianamente para garantizar la sobrevivencia.

Doña Maximina, una mujer de 81 años, comenta:

Mi marido se fue hace ya tres años (murió) y yo vivo con una hija y sus niños, el marido la largó. Y luego a mi hija la atropelló un camión hace tiempo y quedó muy mal de una pierna, que ya no le pudieron hacer más los doctores que porque costaba mucho dinero y ella no lo tenía. Así que quedó a medio curar de su pierna y en veces trabaja y en veces no. A mí me cayó una escalera en un brazo y de a tiro no lo puedo mover. Así que mi hija se va a trabajar y yo me quedo cuidándole a sus niños, pero es que yo no puedo ni hacer de comer, tengo miedo

de encender la estufa y luego no poder apagarla por mi problema del brazo y no vaya yo a ocasionar un incendio. Así que le cuido a los niños a como puedo, pero en veces, cuando ella no puede trabajar de los dolores pos nomás vivimos con la dispensa que nos arriman aquí del voluntariado y en veces el padre del templo también nos ayuda. Y luego yo tenía un terrenito, porque yo soy de un rancho que se llama "Las Moras", a unas horas de aquí, y tenía un terrenito y lo vendí y ese dinerito lo tengo en un banco pa' cuando lo necesite, pa' cuando muera que tengan modo de enterrarme, pero luego ya me dice esta hija que saque el dinero, que se necesita y yo no quiero, por eso lo tengo en el banco, para no írmelo a gastar (entrevista grupal, diciembre del 2002)

La población de edad avanzada en México cuenta con una limitada cobertura del sector salud. Wong (2002) menciona que a finales de la década de 1990 solamente la mitad de la población de 60 años o más contaba con atención médica por parte de alguna institución. La mayoría de las personas de edad avanzada que cuenta con servicios de salud se debe principalmente al trabajo formal de algún miembro de la familia. La narrativa de Doña Chela advierte sobre el evidente efecto benéfico de la participación en algún grupo comunitario y la consecuente activación de vínculos que permiten el apoyo y el desahogo en situaciones adversas de la vida (Montes de Oca, 2002). Sin embargo, las capacidades de un grupo como éste se ven rebasadas por demandas de salud como las que presenta nuestra informante: Doña Chela. Vivir en un asentamiento urbano pobre al lado de hombres y mujeres que experimentan la misma situación socioeconómica no garantiza actualmente la activación de los vínculos vecinales. Como muestra Doña Chela, muchas familias se han volcado hacia su interior (Bazán, 1998) experimentando el límite de sus recursos para la sobrevivencia y por tanto, la solidaridad vecinal ha ocupado una posición marginal que refleja el desgaste acumulado ante la lucha por condiciones de vida dignas.

En las tres narrativas mostradas y con especial detalle, en la cuarta narrativa (Doña Maximina), se trata de mujeres adultas mayores que residen actualmente con una hija y los nietos. Este tipo de arreglo doméstico, de acuerdo a la evidencia etnográfica, es uno de los más frecuentes cuando hay presencia de mujeres adultas mayores que han quedado viudas o que por diversas razones no viven con su pareja. La conformación de este tipo de hogares de jefatura femenina cuando

se vive en condiciones de pobreza, no ha significado una mejor calidad de vida para sus miembros, particularmente para las mujeres adultas mayores. Las hijas, principalmente madres solteras o mujeres abandonadas con hijos pequeños, han tenido que responder a las necesidades de sobrevivencia doméstica a través de la inserción en la economía informal, las madres (abuelas) han quedado a cargo del cuidado de los nietos y cuando estos inician su formación escolar, las abuelas permanecen la mayor parte del día en soledad. Estas conformaciones domésticas de estructura extensa y dirigidas por mujeres no representan en el escenario de investigación analizado, una estrategia exitosa para cuidar de sus miembros.

La coresidencia, como estrategia, no garantiza en sí misma los apoyos sociales que demandan los adultos mayores en pobreza. Es necesario analizar las nuevas formas de acomodo y funcionamiento familiar ante el proceso de envejecimiento poblacional (Ham Chande, 2003).

En los hogares pobres, hay un alto índice de mujeres jefas de familia que cuidan de los viejos y de los niños simultáneamente, además el porcentaje de miembros que presentan algún tipo de discapacidad es mayor en los hogares con los ingresos más bajos (Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, SEDESOL).

En el 2002 la Secretaría de Desarrollo Social lanzó un programa denominado "Mujeres Jefas de Familia" para dar apoyo a aquellas mujeres que se hacen cargo de manera exclusiva o principal del sostenimiento del hogar. Este programa focaliza sus apoyos en la creación de centros comunitarios para el cuidado de niños menores de cinco años, atención médica a las madres y acciones de formación y capacitación para el trabajo (Manual del ciudadano, SEDESOL). Sin embargo, no existen propuestas que expliciten lógicas y formas de apoyo para mujeres adultas mayores que forman parte central de muchos hogares dirigidos por mujeres. En los asentamientos urbanos pobres extremos existen muchos hombres y mujeres adultos mayores confinados al interior de sus viviendas, que por diversos impedimentos físicos se encuentran aislados y sin posibilidad de movimiento en un entorno urbano que carece de calles regulares y de equipamiento urbano adecuado. Estas múltiples formas de exclusión social han dejado en la invisibilidad a muchos adultos mayores, que en ocasiones cuentan exclusivamente con las prácticas de caridad entre vecinos para garantizar su sobrevivencia cotidiana.

*Masculinidad, redes de apoyo social y pobreza en adultos mayores:**Un problema social que demanda mayor atención*

El relato de Don Severino muestra los conflictos familiares que vive un varón adulto mayor. El contar con una pensión, que pareciera ser sobre todo un recurso, se torna en un elemento catalizador de la confrontación cotidiana entre los miembros del grupo familiar:

Don Severino es un hombre de cerca de 80 años, usa un bastón y lentes, se mueve con dificultad. En su boca, cuando sonríe, se asoma un solo diente en el maxilar inferior. Don Severino platica...:

Fíjese, yo quiero contarle que a mi en mi casa me odian... así como lo oye, me odian. Yo vivo con mi mujer y un hijo con su familia. Yo tengo mi pensión y me la quieren quitar, así como lo oye, me la quieren arrebatar! Y si yo salgo a hacer mis mandados, como ayer, luego llego a la casa y a pura mala palabra me tratan, mi mujer dice que sabe con quién me habré ido, con qué mujer a gastar el dinero... y se me echan encima, yo ya no puedo más con esta situación. Hasta he pensado en irme a vivir a un cuartito a que me dejen ya en paz. Y yo sí doy pa la comida pero ni así me dejan en paz, me quieren quitar mi pensión y eso no es una familia, yo ya no sé qué hacer. Y luego mi mujer me echa a mi hijo encima a que me ponga al tú por tú con él, pero yo ya no puedo, él a de andar por los cuarentas y yo ya estoy viejo... y si me voy a vivir solo yo no sé qué va a pasar conmigo, apenas y puedo caminar, yo ya no puedo, sabe qué va a pasar conmigo. (entrevista grupal, agosto del 2002).

Los hogares son escenarios sociales en los cuales coexisten relaciones de conflicto y de solidaridad (Selby *et al.*, 1994; González de la Rocha, 1994; Wolf, 1994; entre otros). Cuando la lucha por la sobrevivencia material es tarea de todos los días, las relaciones de conflicto pueden llegar a exacerbarse a tal grado que un miembro del grupo doméstico se vea excluido del mismo. La narrativa de Don Severino muestra la noción de incertidumbre, trabajada por Moser (1996) sobre las posibilidades reales con que cuenta para sobrellevar la vida en un entorno doméstico que lo violenta. Las redes familiares son tejidos vivos, dinámicos y de alta complejidad. Los vínculos cambian y no siempre tienden a favorecer las relaciones armónicas y de solidaridad al interior de la familia.

El adulto mayor, en este caso, Don Severino, es descalificado por el resto de su grupo doméstico y acusado. La debilidad física y la dificultad para moverse en el entorno urbano marginal hacen de Don Severino un individuo vulnerable que en su subjetividad se ve confrontado cotidianamente hacia dos frentes: dejar su pensión en manos de su hijo, quien tiene una familia en etapa de expansión, lo cual implica múltiples demandas, o bien, buscar una alternativa de "vivienda" para él. Don Severino ensaya acerca de estas posibilidades y percibe su mundo vulnerable.

El miembro del hogar que obtiene ingresos adquiere una cuota de poder con respecto al resto del grupo doméstico, sin embargo, cuando este miembro es un adulto mayor de 80 años, que recibe una pensión, las relaciones de poder tienden a distribuirse de formas distintas. Las posiciones y roles familiares sufren ajustes al paso del tiempo y están íntimamente ligadas con quiénes son y quiénes no son preceptores de ingresos. Además, como comentan Guajardo, Huneus y Montes de Oca (2003), la imagen de viejo es todavía en nuestras sociedades una marca y un estigma asociado al deterioro y la devaluación o bien a una condición de enfermedad y de cronicidad (Martínez, Palomba y Wong, 2003).

La situación de los adultos mayores varones y que viven en condiciones de pobreza extrema urbana ha sido poco estudiada. La literatura muestra las dificultades que enfrentan los hombres adultos mayores para participar en grupos e involucrarse en tareas alternativas a su rol tradicional de proveedores (Montes de Oca, 2002) y que les permitan incrementar y fortalecer sus redes de apoyo social más allá de las fronteras familiares.

*Trabajar hasta que el cuerpo aguante:**los límites de la reciprocidad familiar en situaciones urbanas de pobreza extrema*

La entrada de mujeres adultas mayores al mercado formal de trabajo: El caso de Salma: ella es originaria de una localidad cercana a la colonia Las Flores. Salma es una mujer que actualmente tiene alrededor de 61 años. Está casada y su familia se encuentra en etapa de dispersión. Sus hijos viven en casa todavía, incluido el mayor de ellos que ya cuenta con su pareja y un recién nacido. Salma vive en una familia extensa compuesta por: una cuñada anciana, su esposo, su hijo, su nuera y su nieto recién nacido, sus cuatro hijas y su nieta, esta última es producto de un abuso sexual cometido contra su hija mayor cuando iniciaba la

adolescencia. Salma hasta hace unos meses decía estar económicamente estable, ya que la mayoría de sus hijas trabajaban y aportaban para la casa. Su hijo fue el único que terminó hasta la preparatoria y las dos hijas siguientes llegaron hasta primaria para salir a trabajar, hasta hace poco laboraban como auxiliares de cocina en una fábrica de dulces. Salma y su esposo venden raspados afuera de su casa y con los ingresos se ayudan económicamente. El esposo de Salma ha padecido diversas enfermedades del hígado y diabetes desde muchos años atrás, ella es quien toma la mayoría de las decisiones y quien administra los recursos.

En el 2001, a raíz de que el hijo embarazó a la novia y de que sus hijas renunciaron al trabajo que tenían, Salma “tomó la decisión”, por vez primera, de entrar a un trabajo formal ante la falta grave de recursos que padeció su familia. Salma entró a laborar en una empresa como afanadora y percibió ingresos de 400 pesos semanales. A continuación presento las narrativas que construye Salma con respecto a su vida laboral y a la dinámica doméstica que la orilló a tomar esta decisión.

...no señorita, fíjese que se me pusieron las cosas muy difíciles, ya no sabía yo qué hacer. Fíjese que mis dos hijas las que trabajaban en el comedor en una fábrica de dulces (sin seguro ni prestaciones), pues como que de a tiro ya estaban cansadas y se salieron de trabajar las dos, luego mi hijo que embaraza a una muchacha de por aquí y pos se la trajo y al poco tiempo que nace el bebé y luego con los gastos del bebé, imagínese usted.... Luego mi esposo ha seguido muy enfermo, en veces me ayuda en el puesto de raspados, en veces no.... Y luego pos ya era julio y ya se venía la entrada de las hijas y de mi nieta a la escuela y yo sin un quinto y mi nieta con la bola de útiles que le piden y luego ellas sin zapatos ni nada. Así que duramos varios meses sin dinero y mis hijas sin meterse a trabajar y yo con la apuración de los gastos de escuela que ya se venían, así que decidí meterme a trabajar, así como me ve de vieja, enferma y diabética, conseguí trabajo y ya tengo tres meses de posicionamiento en este trabajo. Y es que cuando veía pasar los meses y que mis hijas no hacían nada y que no había para el gasto pues en un principio me deprimí mucho, duré varias semanas sin querer pararme de la cama, triste, triste me sentía yo, sin fuerzas y desesperada. Luego una amiga de aquí de la colonia me contó que en tal empresa estaban solicitando afanadoras y pues que me animo y ahí voy a una entrevista con los de la

empresa. Y pues sí, luego, luego me dieron el trabajo. Mis hijas cuando supieron nomás se reían, no pensaban que fuera en serio, mi esposo al principio no quería que fuera pero pos es que con tanta necesidad que tiene uno. Y pues fíjese, ya llevo tres meses ahí, entro a la 1 y salgo a las 9 de la noche y tengo un día de descanso a la semana. Y pues me han tocado muy lindas personas ahí, ya ando hasta vendiéndoles figuras de las que hago con hoja de maíz, ahora para Navidad ya tengo muchos encargos de las secretarías y los trabajadores de este lugar. Y luego pues muchas de las afanadoras son mujeres ya mayores como yo y cuando acabamos nuestro quehacer nos sentamos un momento a platicar. A mí me toca puro “mopear” y yo ya agarré mi rutina y ya me organizo muy bien con el quehacer. Me están pagando 400.00 a la semana y tenemos seguro, yo quise también asegurar a mi marido pero él me dijo: “no... yo pa qué quiero seguro, si me llevas al seguro me van a matar, yo no confío en los médicos”, así que nomás quedé yo asegurada (entrevistas a profundidad de enfoque biográfico y sesiones de seguimiento, 1998-2002).

La entrada de mujeres mayores al sector formal de empleo en nuestro país ha sido documentada por diversos autores (García y Pacheco, 2000; Zenteno, 1999 y Hakkert, Bertranou y Pelaez, 2003; entre otros). La respuesta laboral de Salma muestra una decisión forzada y asumida desde el ámbito de lo individual. Las redes familiares, como muestra la evidencia, actuaron más como expulsoras que como contenedoras ante la aparente iniciativa laboral de Salma. Sin embargo, la entrada de Salma a un trabajo formal le abre también la posibilidad de nuevos vínculos con sus propias compañeras de trabajo y con algunos otros empleados de la empresa. Ella ha construido espacios de bienestar y de pertenencia a partir de su participación en el mercado formal de trabajo. Este ajuste en la dinámica laboral y doméstica de la familia de Salma necesita ser entendido también en su carácter temporal, los vínculos familiares asumen diversas posiciones y estas cambian con mayor o menor conflicto de acuerdo a los nuevos hechos familiares que afrontar.

La construcción social de la reciprocidad cuando se vive en pobreza:

El agotamiento de los vínculos familiares y los conflictos cotidianos

Iniciamos este apartado con el relato de Doña Mary, el seguimiento dado a este caso a través de varios años permite ilustrar las situaciones de abandono y exclusión en que se encuentran muchas mujeres adultas mayores que viven en pobreza en el entorno urbano.

Doña Mary tiene 76 años. Ella es originaria de Tepatitlán, Jalisco, al igual que su pareja y sus hijos. Doña Mary vive sola y es viuda. Ella tenía hasta hace unos meses un local de venta de guaraches en el mercado y sobrevivía principalmente gracias al apoyo de los demás locatarios del mercado, ya que sus ventas son muy escasas y esporádicas. Doña Mary tuvo varios hijos y le quedan vivos un hombre y dos mujeres. Comenta que el único que se “mortifica” por ella es el varón, quien cuando tiene posibilidades le apoya económicamente. Doña Mary fue alcohólica durante mucho tiempo, hace varios años dejó el alcohol y desde entonces dice gozar de mejores relaciones con su nuera y con sus vecinos. Doña Mary se entristece de tener que vivir sola y desearía que su hijo la recogiera y se la llevara a vivir con él...

Y pos ya ahora que estoy ya mayor, mi hijo me tiene un puesto de guarache en el mercado pero pos no se vende casi y cuando él tiene me da 20 pesos pa' la semana, y ahora él tiene tanto gasto en su casa también, tiene muchas niñas que están estudiando, entonces él tiene su gasto y yo como le dije ahora que vino, me dijo “ay amá no hallo ni qué”, le dije “no te mortifiques, yo no creas, yo siempre te lo he dicho que tú no tienes obligación mía, la obligación es de tu familia, de tu esposa y de tus hijos, no te voy a decir que primero tuvistes madre y después mujer, que es muy cierto, pero tampoco por eso voy a decirte que porque yo juí primero tu madre, me vas a dar a mi de comer y tus hijos déjalos, no hijo no se mortifique, al cabo Dios nuestro Señor no me desampara”, y tiene semanas que no me da porque seguro no alcanza y yo no saco ya (del puesto en el mercado), me dice “de lo que saque mamá, agarre”, pos en toda la semana no he vendido nada, nada, nada, nomás que hay veces que pasan así amiguitas y una me da un peso otra me da dos, y así ya compro mis tortillitas y con mi dispencita que recibo cada mes.

Y pos yo mis ganas ya orita eran de que mi hijo vendiera su puesto y yo ya no tener obligación, porque yo hay veces que me siento muy triste, él piensa que yo

me divierto, y sí, sí me divierto en veces mi ratito aquí, pero me da tristeza que a veces no vendo nada, él llega “mamá cuánto tiene para ir a surtir o qué?”, “pos nada hijo”, “a pos qué caray”... y yo me mortifico y él me dice “no se mortifique madre y no se mortifique”. Y ese sería mi anhelo, vender y yairme a estar en mi casa, si no hacerme bola, al cabo para lo que yo como, alguien me dará un taco, hey ese es todo mi anhelo, Dios lo sabe... (entrevista a profundidad, Doña Mary, 1998).

Para Doña Mary las cosas no han sido fáciles en los últimos meses, resulta que su hijo vendió el local donde Mary “vendía guaraches”, aunque ella en realidad no tenía casi ventas, el tener un lugar en el mercado le ofrecía la posibilidad de nutrir y activar sus redes de apoyo social con los demás locatarios y garantizar su sobrevivencia.

... pues mi hijo vendió el local y pos es que no se vendía nada y él estaba muy necesitado de dinero y pues me quedé sin mi lugar en el mercado. Ahora ya voy muy poco al mercado, de vez en vez me asomo y el del puesto de verdura me sigue regalando que un jitomatito o una cebollita, pero ya de a tiro casi no voy, aquí nomás me la paso, ya mis piernas no funcionan igual y no puedo andar granjeando (trabajando) como antes. Porque yo a mis nietas les digo: enséñense a granjear, que a barrer, a trapear y ya entonces les darán una ayudadita, pero así no más pues no se puede.

Mi hijo (quien vive en otra colonia actualmente) tiene la idea de fincar aquí en el lote y traerse su familia para acá pero pos a ver pa' cuándo, ya tiene mucho con esa idea. Ahora ya sus dos hijas grandes están trabajando y ellas son las que le dan dinero para que vaya comprando el material y pueda fincar. Y ya de a tiro los domingos se viene a trabajar en la obra y pos ahí poco a poco. Y luego me dice, ¿mamá cómo está? Y pos yo qué le digo, pos que ando bien mala pero pues él tiene 7 hijos y pa' colmo pura mujercita y sólo un varón. Así que el pobre cuando puede me da que mis 20 pesos los domingos pero pos no siempre porque él tampoco tiene. Mi hija que vive aquí a unas cuerdas, la dejó el esposo y tiene tres niñas de a tiro chicas, y pos ella anda buscando trabajo y pos ni modo de pedirle, yo la veo que no tiene. Con lo que me ayuda es que me manda a su hija más grande a que me acompañe en las noches y ya en la mañana viene

por ella para llevarla a la escuela. Y pos sí me siento bien de que me acompañe por las noches porque yo paso tanto susto de que se me meta un maleante, mire... yo tengo un foco en mi cuarto y otro en el patio, en la noche duermo con la luz prendida de mi cuarto y en cuanto oigo algún ruido, luego luego les echo el lucerón con mi foco de afuera para ahuyentar a los maleantes. Y yo digo que como sea, aunque no puedo trabajar, aunque soy un estorbo pos ahí les estoy cuidando sus materiales (de construcción) a mi hijo, de que no se los roben (diario de campo, jul-dic. del 2000).

Las narrativas que construye Doña Mary muestran la vulnerabilidad en términos sociales y económicos en que se encuentran muchas mujeres adultas mayores que viven solas. A raíz de la venta del lote de guaraches, Doña Mary no sólo perdió un espacio en el precario mercado de la colonia, sino también, un escenario social que le brindaba vínculos importantes para su sobrevivencia, para su resguardo y para su necesidad de compañía y convivencia. Dejar el local ha significado permanecer la mayor parte del tiempo en su pequeño cuarto, su invisibilidad social impide que las redes de apoyo fluyan con la misma densidad en que lo hacían cuando permanecía por varias horas y diariamente en el mercado.

Queremos destacar el tema de la reciprocidad a partir de las narrativas de Doña Mary. La construcción social de la reciprocidad es un asunto central a analizar en las sociedades actuales. Doña Mary deja ver en su relato una noción clara y aparentemente velada sobre la obligación moral de los hijos hacia sus madres:

... yo siempre te lo he dicho que tú no tienes obligación mía, la obligación es de tu familia, de tu esposa y de tus hijos, no te voy a decir que primero tuvistes madre y después mujer, que es muy cierto, pero tampoco por eso voy a decirte que porque yo juí primero tu madre, me vas a dar a mi de comer y tus hijos déjalos, no hijo no se mortifique, al cabo Dios nuestro Señor no me desampara.

El mensaje que Doña Mary envía a su hijo genera diversas emociones que tienen un correlato sociocultural importante, destacamos de ellas la culpa social, ésta trasciende los límites individuales y se construye y regula a partir de las premisas socioculturales aprendidas. El hijo se encuentra ante dos frentes: la

madre y sus múltiples necesidades y las demandas que experimenta en su propia familia como proveedor principal. En estudios recientes hemos encontrado que en contextos de pobreza urbana extrema, son los hijos antes que las hijas quienes ofrecen apoyo económico a sus madres. Las funciones de compañía, convivencia y consuelo son desempeñadas prioritariamente por las hijas (Enríquez, 2002). La construcción del acto recíproco implica condiciones mínimas para su activación y sobre todo para su mantenimiento en el escenario de la cotidianidad. El caso de Doña Mary ilustra las enormes dificultades que vive su hijo para mantener vigente la reciprocidad a largo plazo, y entre generaciones cuando no se tienen los recursos mínimos necesarios. En el contexto de la reciprocidad no sólo aparecen en escena Doña Mary y su hijo, existen otros actores sociales (la nuera y los hijos) que demandan recursos, el entramado de estas relaciones familiares pone en entredicho la calidad de vida de los miembros más vulnerables, particularmente de los adultos mayores.

De manera particular, el papel de las nueras aparece recurrentemente en las narrativas de varias de las mujeres adultas mayores entrevistadas:

Doña Chayo comenta:

Con los hijos uno no cuenta como antes, ya no están impuestos a ayudarlo a uno. Y luego el problema es con las nueras si (los hijos) le ayudan a uno. Yo tengo un hijo que cada mes me da 200 o 300 pesos y me los da a escondidas de su mujer. Yo le digo "dile a tu mujer, así a escondidas yo no quiero nada". Pero es que el problemón se viene luego con las nueras. Y es que también uno se da cuenta que apenas medio viven, con cuatro o cinco críos... pos nomás no pueden ayudarlo a uno (entrevistas grupales, agosto de 2002).

Gloria argumenta:

A mi mis hijos me dan ahí de vez en cuando, que para la Navidad, para mi cumpleaños, pero así de que cada mes, cada semana, uy no!, ellos no están impuestos a eso. Y luego tengo un hijo que cuando andaba re mal de trabajo seguído venía y me daba algo, que comida, que dinero, que una ropita. Ahora, que ya puso su propio negocio, un taller, y que le está yendo mejor, de a tiro ya se olvidó de mí. Antes mi nuera era de las que se quitaba la comida de la boca para

dársela a uno y ahora no, ya ellos traen sus compromisos y a mí ya no me dan (entrevistas grupales, agosto de 2002).

María narra:

Yo tengo cuatro hijos, vivo con una hija que está de a tiro muy amolada, el marido la dejó con tres niños chiquitos y pos yo también trabajo, así como estoy pero sigo trabajando, ya tengo mucho aseando casas. Hasta que ya de plano no pueda, dejaré de trabajar. Y es que uno de mis hijos me dice "véngase a vivir conmigo y yo le doy de comer, pero si se queda acá yo no le voy a dar nada". Pero es que qué voy a ir a hacer yo ahí a su casa con mi nuera y su familia, yo prefiero seguir así y mientras pueda seguiré trabajando... (entrevistas grupales, agosto de 2002).

Las narrativas muestran los conflictos familiares existentes y que han sido señalados por autores como Ham-Chande *et al.* (2002); Montes de Oca (2002); Bazán (1998); Estrada (1999); entre otros. Los vínculos familiares deben ser entendidos a partir de su carácter dual: solidaridad y conflicto; compañía y aislamiento; cooperación y competencia; amor y desamor; cercanía y distancia; palabras y silencios... Las redes familiares necesitan ser problematizadas a partir de acercamientos etnográficos que permitan observar participativamente las prácticas de inclusión y exclusión en torno a la vida de los adultos mayores. Argumentar el tema social de la reciprocidad rebasa las fronteras de lo familiar y pone en la mesa de discusión el papel del Estado y de la Sociedad en general en el apoyo para la seguridad y protección social de los individuos.

De igual manera, la relación nuera-suegra es un asunto a investigar con mayor cuidado de forma que podamos acercarnos a las pequeñas transformaciones en el orden discursivo y de las prácticas que surgen a partir de un contexto de precariedad económica.

El papel de la información en la calidad de vida de los adultos mayores:

El caso de Doña Elvira

Doña Elvira, una mujer de 71 años narra la situación que vivió con su madre quien actualmente tiene 88 años.

Yo vivo con mi madre y con una hija que tiene dos niños y su esposo, y hace unos meses mi mamá me sacó un sustazo, de repente se puso como que se ahogaba y rápido una vecina muy buena que tengo me ayudó a llevarla en un taxi al hospital civil y ya ahí la trataron, que sabe qué tenía en el cerebro, que ya está muy grande y que sabe qué. Le dieron un tratamiento y ahí venimos de vuelta. Y ahora mi madre está como si nada, está mejor que yo.

Yo tuve diez hijos y hace ya varios años que me separé de mi esposo, yo primero quería el divorcio, pero ya un juez me dijo: "señora, no le conviene divorciarse, mejor nomás sepárese de común acuerdo porque si no, no le va a tocar pensión ni nada, así va a estar más segura", y pues sí, mi marido y yo nos separamos. Y también me dijo el juez, y se los paso a todas para que lo sepan (dirigiéndose al grupo), que disque ya abrieron una nueva ley donde los hijos están obligados a darles dinero a sus padres cuando envejecen y la ley los hace que den el dinero. Pero yo eso sí que no quise, imagínese obligar a los hijos a que le den a uno, al rato lo odian a uno y las nueras más todavía. Yo mejor prefiero ay quién quiera que me dé. Y fíjese que mis hijos sí me han respondido, ahí los tengo regados por todas partes, unos en otras colonias, dos en Estados Unidos, otros en otras ciudades pero ahí me mandan mi dinero y los que viven aquí vienen y me visitan. Hay una que cada semana, cada semana me trae mis cien pesos. Así que yo no tengo de qué quejarme, pero eso sí, yo sé que hay muchas personas adultos mayores, como ahora dice el Presidente Fox, que no tienen quién les ayude y recién vi en las noticias que en la ciudad de México a los ancianos les dan 600 pesos al mes, eso deberían hacer también acá (otra mujer dice que eso también ya se hace en Aguascalientes). Y es que sí hay organizaciones y cosas para los ancianos, pero es que nosotros muchas veces no las conocemos, necesitamos más información (entrevistas grupales, agosto de 2002).

Uno de los grandes problemas que experimentan los adultos mayores que viven en pobreza extrema es la falta de acceso a información sobre programas sociales que puedan brindarles algún tipo de beneficio (esta situación fue reportada también por Montes de Oca, 2002, en población adulta mayor de estratos populares). Doña Elvira, una mujer evidentemente más informada que el resto de los miembros del grupo y que coincidentemente cuenta con vínculos familiares activos, muestra las diferencias cualitativas existentes cuando se tiene acce-

so a la información. Es imprescindible que los programas de apoyo para adultos mayores cuenten con mecanismos creativos y efectivos que garanticen la recepción de la información en poblaciones pobres. De igual forma, es necesario que hombres y mujeres adultos mayores, objeto de política social sean realmente sujetos de política social, es decir, promover la participación activa y permanente de los adultos mayores en el diseño, la aplicación y el seguimiento de los programas sociales destinados a ellos.

El problema de la inseguridad en los asentamientos urbanos irregulares y sus repercusiones en las redes de apoyo social y en la calidad de vida de los adultos mayores
Doña Josefina, una mujer adulta mayor que vive en una organización doméstica extensa, narra una experiencia que refleja la inseguridad en que transcurre la vida cotidiana de los pobres extremos urbanos, incluidas las personas adultas mayores.

Ese día (hace dos meses) me levanté de a tiro tempranito, cuando todavía no clareaba, y me arrimé ahí a mi cocina cuando nomás sentí que toda yo me estremecía, oí un tronido fortísimo y me acalambé toda, me toqué la cabeza y al mirarme mi mano estaba toda llena de sangre, fue una bala que entró a mi cabeza de unos que andaban peleándose ahí en las ajueras de donde vivo y es que mi casa es de lámina y de cartón y no alcanza uno a protegerse. Rápido se levantaron mi hija y su marido y me llevaron al hospital civil nuevo, tuvieron que curarme la herida y coserme y es que la bala entró que disque tres centímetros en mi cabeza y de a tiro que les costó trabajo sacármela, entre dos doctores y no podían, ahí forcejeando hasta que me la sacaron. Yo les pedí que me la dieran, pero dijeron que no, que esa ahí se quedaba para lo de las averiguaciones o sabe qué cosa. Y sí me atendieron bien, pero fíjese nomás que sustazo me llevé, si me ha agarrado este problemón cuando mi hija y su marido se van a trabajar, ahí sola con sus niños, sabe qué hubiera hecho. Porque yo no cuento con mis vecinos, ahí cada quien se arrima pa' su casa...

Las redes sociales y de apoyo social, en tanto tejidos humanos vivos y dinámicos, son especialmente sensibles a los problemas de inseguridad. El contexto urbano marginal ha mermado las relaciones de confianza social y de solidaridad

entre los pobladores (Enríquez, 2002; Salazar, 1996). La inseguridad se potencia ante condiciones de desventaja socioeconómica y las familias se repliegan hacia su interior como una forma de protección que simultáneamente aísla y debilita los contactos sociales.

Los adultos mayores experimentan cotidianamente el riesgo ante la amenaza de un medio ambiente inseguro, ante un cuerpo debilitado por los años y el exceso de trabajo, ante una red familiar rebasada por una realidad de desventajas acumuladas, ante una red vecinal desgastada, temerosa y a veces solidaria. Estos escenarios demandan acciones frontales y urgentes por parte de las instituciones y los grupos organizados, es imprescindible dar densidad social al espacio y fortalecer las relaciones comunitarias, en las cuales los adultos mayores tienen la capacidad y la experiencia para protagonizar procesos sociales e intersubjetivos que promuevan la solidaridad, la ayuda mutua y la sensación de confianza y certidumbre.

Prejuicios y redes sociales formales:

Hacia una resignificación del papel social de los adultos mayores

La maestra Dorita, una mujer adulta mayor y que pertenece a una ONG, es la encargada de un grupo de mujeres y hombres adultos mayores en la colonia estudiada. Ellos sesionan semanalmente y revisan temas referentes a superación personal y familiar. Dorita comenta:

(...) y luego también yo veo que a las trabajadoras sociales no les gusta mucho trabajar con ancianos, ellas prefieren a la gente joven, a los luchones, como que los ancianos les damos flojera, no nos tienen paciencia. Y me incluyo yo también, porque también soy de la tercera edad y yo sí los entiendo. Aquí la mayoría de las mujeres no saben ni leer ni escribir, hace poco conseguí con un contacto que pudieran sacar sus actas de nacimiento, casi nadie la tiene, y no creas que hubo mucha respuesta ni apoyo por parte de las trabajadoras sociales que vienen aquí y a colonias similares. Aquí hay mucho qué hacer... (entrevista a profundidad, septiembre del 2002).

El trabajo social con adultos mayores es un asunto central en las sociedades actuales. Nuestra cultura mantiene vivos prejuicios hacia los adultos mayores

que permean y condicionan las posibilidades de acción social. Es necesario trabajar en la resignificación y revalorización de la adultez mayor.

COMENTARIOS FINALES

Los hallazgos presentados parten de un estudio de caso en el cual se ha dado seguimiento a través de varios años (1996-2002) a las condiciones de vida de los hogares y particularmente, para la elaboración de este documento, de hombres y mujeres adultos mayores. Esta ponencia caracteriza y problematiza algunas de las situaciones sociales por las cuales atraviesan los adultos mayores y el papel que juegan las redes sociales y de apoyo social. Las reflexiones presentadas pueden ser sugerentes para el entendimiento de lo que sucede con adultos mayores que residen en otros asentamientos irregulares en las grandes ciudades de México.

La dimensión emocional de las redes sociales a las cuales pertenecen los adultos mayores es un tema que necesita ser trabajado con mayor profundidad. La construcción social de la reciprocidad, de la confianza, de la caridad, del desamparo y de la soledad, son emociones evidentemente sociales que requieren ser estudiadas de manera que podamos conocer los significados y las formas de regulación actuales que hombres y mujeres adultos mayores construyen a partir de su inserción urbana en situaciones de pobreza.

De igual forma, consideramos esencial la realización de investigaciones sobre grupos y organizaciones comunitarias de adultos mayores (Montes de Oca, 2002), particularmente en el contexto de pobreza urbana extrema, que permitan dar cuenta sobre las formas, los procesos de participación y las acciones interpersonales que promueven la calidad de vida y fortalecen los tejidos sociales.

El análisis de la dimensión subjetiva del envejecimiento y desde una perspectiva de género puede ayudar a entender los significados que transitan y se negocian en los actos discursivos de aquellos que son adultos mayores con respecto a otros grupos de edad y tomando en cuenta la condición socioeconómica.

El desgaste de las redes familiares en contextos de pobreza urbana extrema advierte sobre la necesidad de respuestas Institucionales que coadyuven comprometidamente en el cuidado y la procuración de bienestar para los hombres y mujeres adultos mayores.

Bibliografía

- ABELLO, R., C. MADARIAGA y O. HOYOS (1997) "Redes sociales como mecanismo de supervivencia: en estudio de casos en sectores de extrema pobreza", en *Revista Latinoamericana de psicología*, México, vol. 29, pp. 115-137.
- BAZÁN, L. (1998) "El último recurso: Las relaciones familiares como alternativas frente a la crisis". Ponencia preparada para LASA 98, Chicago.
- BOTT, E. (1980) "Familias urbanas: papeles conyugales y redes sociales", en *Sociología de la Familia*, selección de Michael Anderson, Fondo de Cultura Económica.
- BRONFMAN, M. (2000) *Como se vive se muere. Familia, redes sociales y muerte infantil*. Cuernavaca: UNAM/CRIM.
- CAMARANO, A. y M. MARSILAC (2003) *Análisis situacional de las redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población Cooperazione Italiana y Fondo de Población de las Naciones Unidas, octubre de 2003.
- CHIARELLO, F. (1994) "Economía informal, familia y redes sociales", en René Millán (compilador) *Solidaridad y producción informal de recursos*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- DABAS, E. (1993) *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- ENRÍQUEZ, R. (2002) *El crisol de la pobreza: Malestar emocional y redes de apoyo social en mujeres pobres urbanas*. Tesis doctoral no publicada. Guadalajara: CIESAS.
- ÉSTRADA, M. (1999) 1995. *Familias en la crisis*. México: Colección Antropologías, CIESAS.
- GARCÍA, B. y de OLIVEIRA (1994) *Trabajo femenino y vida familiar en México*. El Colegio de México.
- GARCÍA, B. y E. PACHECO (2000) "Esposas, hijos e hijas en el mercado de trabajo de la Ciudad de México en 1995", en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 15, núm. 1, El Colegio de México.
- GODELIER, M. (1998) *El enigma del Don*. Editorial Paidós.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (1986) *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos en Guadalajara*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco/CIESAS.
- (1994) *The resources of poverty. Women and survival in a mexican city*. Oxford: Basil Blackwell.

- (1999a) "La reciprocidad amenazada: Un costo más de la pobreza urbana", en R. Enríquez (coordinador) *Hogar, pobreza y bienestar en México*. Guadalajara: ITESO.
- (1999) *Assets and vulnerability: Approaching coping strategies in the context of transition and structural adjustment*. Manuscrito.
- GONZÁLEZ, L. (1988) "La investigación cualitativa en la enseñanza", en *Cuaderno de Apuntes*. Guadalajara: ITESO.
- (1998) "La sistematización y el análisis de los datos cualitativos", en R. Mejía y S. Sandoval (coordinadores) *Tras las vetas de la investigación cualitativa: perspectivas y acercamientos desde la práctica*. Guadalajara: ITESO.
- GUAJARDO, G. y D. HUNNEUS (2002) *Investigación cualitativa sobre redes de apoyo comunitario del adulto mayor. El discurso de los adultos mayores de la comuna de el bosque, Santiado de Chile*. Trabajo presentado en la reunión de expertos en redes de apoyo social a personas adultas mayores: El rol del Estado, la Familia y la Comunidad, CEPAL-CELADE, División de Población, Santiago de Chile.
- GUAJARDO, G., D. HUNNEUS y V. MONTES DE OCA (2003) *Investigaciones cualitativas sobre Redes de apoyo comunitarias de las personas mayores*. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Centro Latinoamericano y Caribe de Demografía, División de Población Cooperaciones Italiana y Fondos de Población de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- GUZMÁN, J. M., S. HUENCHUAN y V. MONTES DE OCA (2003) *Marco teórico conceptual sobre redes de apoyo social de las personas mayores*. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribe de Demografía, División de Población Cooperaciones Italiana y Fondos de Población de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- HAKKERT, R., F. BERTRANOU, M. PELÁEZ (2003) *Recomendaciones para políticas sobre redes de apoyo social de las personas mayores*. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribe de Demografía, División de Población Cooperaciones Italiana y Fondos de Población de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- HAM-CHANDE, R. (2003) *El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica*. México: Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- HAM-CHANDE, R., Y. PALMA, A. TORRES y E. IBÁÑEZ (2002) "Calidad de vida y redes de apoyo social de las personas en edades avanzadas en la ciudad de México". Trabajo presentado en la reunión de expertos en redes de apoyo social a personas adultas mayores: *El rol del Estado, la familia y la comunidad*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE, División de Población.
- INEGI (2001) *Tabulados básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y vivienda, 2000*. México.
- LOMNITZ, L. (1975) *Cómo sobreviven los marginados*. México: Editorial: Siglo XXI.
- (1994) *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México: Porrúa/FLACSO.
- MARTÍNEZ, I., R. PALOMBA y R. WONG (2003) *Recomendaciones sobre métodos e instrumentos para el estudio de redes de apoyo social de las personas mayores*. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribe de Demografía, División de Población Cooperaciones Italiana y Fondos de Población de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- MONTES DE OCA, V. (2002) "Participación, organización y significado de las redes de apoyo comunitario entre hombres y mujeres adultas mayores: La experiencia de la colonia Aragón en la delegación Gustavo A. Madero, Ciudad de México". Trabajo presentado en la reunión de expertos en redes de apoyo social a personas adultas mayores: *El rol del Estado, la familia y la comunidad*, CEPAL-CELADE, División de Población, Santiago de Chile.
- MAUSS, M. (1974) *The gift. Forms and functions of exchange in archaic societies*. Routledge and Kegan Paul, reimpression.
- POPOLO, F. (2001) *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población. Santiago de Chile.
- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 2001-2006, Superación de la Pobreza: Una tarea Contigo, SEDESOL, México.
- RIESSMAN, C. K. (1993) *Narrative analysis. Qualitative research methods series 30*. University paper, SAGE Publications.
- SADD, P., E. LEÓN, J. C. ALFONSO, R. HAM CHANDE, Y. PALMA, A. TORRES, E. YBÁÑEZ, S. HUENCHUAN, Z. SOSA (2003) *Investigaciones cuantitativas sobre redes de apoyo social de las personas mayores sobre la base de la encuesta sabe*. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribe de Demografía, División de Población Cooperaciones Italiana y Fondos de Población de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- SALAZAR, C. (1996) "Relaciones extradomésticas en los hogares populares de la periferia urbana de la ciudad de México, ¿estrategias de sobrevivencia?", en *Revista sociológica*, núm. 32. MÉXICO: UAM, -Azcapotzalco.
- SLUZKI, C. (1995) "De cómo la red social afecta a la salud del individuo y la salud del individuo afecta a la red social", en E. Dabas y D. Najmanovich (compiladores) *El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.
- (1996) *La Red Social: Frontera de la práctica sistémica*. Gedisa.
- TURNER, C. (1980) "Los papeles conyugales y las redes sociales: una revisión", en *Sociología de la Familia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WONG, R. (2002) "Bienestar económico de la población de edad media y avanzada en México: Primeros resultados del estudio nacional de salud y envejecimiento en México". Trabajo presentado en la reunión de expertos en redes de apoyo social a personas adultas mayores: *El rol del Estado, la familia y la comunidad*, Santiago de Chile: CEPAL-CELADE, División de Población.
- ZENTENO, R. (1999) "Crisis económica y determinantes de la oferta de trabajo femenino en México: 1994-1995", en *Estudios demográficos y urbanos*, 41, vol. 14 núm. 2, El Colegio de México.

V EVALUACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

13. EN BÚSQUEDA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO SOCIAL

■
MANUEL CANTO CHAC*

*La estrategia para el desarrollo humano
del siglo XXI consiste en promover
la participación mediante la gestión
democrática de asuntos públicos
(PNUD. Informe sobre la democracia, 2002)*

*el ejercicio de la ciudadanía sólo está
al alcance de aquellas personas que
disfrutan un mínimo de seguridad material,
educación y acceso a la información
(Przeworski, 1988: 63)*

INTRODUCCIÓN

Las dos citas que encabezan este texto sintetizan la paradoja actual en torno de la participación ciudadana en los asuntos públicos: por un lado un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación, pero por otro, una escasa participación real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales que son condición básica para el ejercicio de los derechos del ciudadano.

La paradoja señalada nos conduce ciertamente a una actitud de cautela hacia las posibilidades de la capacidad organizativa de la población para generar participación ciudadana en un contexto de creciente deterioro de las condiciones sociales, pero sobre todo, nos conduce también a preguntarnos por las posibilidades de las organizaciones de la ciudadanía –en un contexto adverso– para

* Departamento de Política y Cultura de la UAMX, miembro de la Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil.

influir en las decisiones sobre el desarrollo social en las condiciones actuales. Tal vez de otra manera se podría plantear así:

¿Cómo hacer uso [del] capital social y de la cultura en países con problemas de pobreza y exclusión para beneficiar el desarrollo económico y social?, ¿es posible, mediante la acción pública, modificar el mismo capital social con el propósito de resolver problemas de desarrollo económico y social? (Klikberg).

Lo anterior, junto con la tendencia internacional a incrementar las funciones de los gobiernos locales, vuelve fundamental preguntarse, por las perspectivas de la participación ciudadana en los asuntos públicos locales, particularmente en el relacionado con el desarrollo social, en un marco de incremento de la complejidad de la interacción gobierno-sociedad en el municipio. Tal vez más en concreto esta pregunta podría ser: ¿cuáles son los alcances y restricciones de las organizaciones ciudadanas para influir sobre las acciones públicas locales orientadas al desarrollo social?

Para dar algún nivel de respuesta a esta interrogante ofrezco en primer lugar una discusión sobre el estado que guarda el tema en la discusión teórica, enseguida reflexionaré sobre situaciones empíricas, para ello me basaré en información obtenida en una investigación sobre algunos estudios de caso –seis– en los cuales se partía de la existencia de procesos participativos.¹ Finalmente intentaré obtener las consecuencias de contrastar la discusión teórica con situaciones empíricas.

EL ASUNTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Y EL DESARROLLO SOCIAL

Mucho se ha dicho en cuanto a la participación ciudadana, promotores y detractores, optimistas y pesimistas se enfrascan en arduas discusiones, no siem-

¹ La investigación a la que me refiero fue realizada por el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) en un programa de investigación más amplio en alianza con la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, y el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos; programa financiado por el INDESOL a través del programa de Coinversión Social. Ver nota metodológica en el anexo 1.

pre dando cuenta del alcance de las categorías que utilizan, antes de tomar alguno de estos partidos conviene ver el asunto como parte del proceso de conformación de las categorías en las ciencias sociales. Ocurre a través de la historia que las categorías sociales siguen un proceso largo de decantación, a través del cual van venciendo obstáculos en su carrera por dar cuenta efectiva de una relación social, al tiempo de demostrar su consistencia lógica con un conjunto de supuestos en uso en los paradigmas predominantes. Esto es lo que le ocurre hoy a la democracia participativa, pretende dar cuenta de una demanda existente en diversos ámbitos: de inclusión en las decisiones gubernamentales cotidianas que afectan a determinados núcleos de población y, a la vez, demostrar su consistencia con los principios liberales de la democracia, en un entorno de discusión en el que la representación se ubica como la concreción de la voluntad general.

Pero además de lo anterior hay que añadir dos aspectos derivados de esta reflexión, uno está relacionado con la eficacia del gobierno. Habitualmente se ubica a la participación ciudadana en el ámbito de lo deseable, de lo moralmente recomendable, reconociendo a la vez una suerte de suma cero entre participación de la ciudadanía y eficacia del gobierno. Se pretende en este texto exponer los puntos de vista que proponen una relación positiva entre participación y efectividad del gobierno. El otro está relacionado con las estrategias para el desarrollo social. Es frecuente que al hablar de democracia se plantee sólo como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos para la elección de representantes a cargos de ejecución y legislación gubernamental, entendiendo entonces a la democracia como el proceso por el cual la ciudadanía elige a una elite política para que en su nombre gobierne y garantice el bien común. El problema es que a nivel internacional esta forma de comprensión de la democracia parece haber entrado en crisis de legitimidad, dando con ello lugar al fenómeno conocido como “*cansancio ciudadano*” (Meny y Surel, 1997), frente a ello surgen iniciativas para fortalecer el talante democrático entre la ciudadanía, así como para la renovación de las instituciones democráticas, pretendiendo dotarlas de mayor legitimidad y de mejores capacidades para la resolución de conflictos, la perspectiva de mejoría en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público pasa por la inclusión de la ciudadanía activamente en lo individual y colectivo al proceso de las políticas públicas.

Pero también se manifiesta una crisis de legitimidad en la discusión sobre las políticas de desarrollo social, las que de nuevo se politizan, convirtiéndose, por tanto, en un espacio de circulación del poder. Si de unos años a la fecha el enfoque predominante en las políticas de desarrollo social había insistido en reducirlas al “*combate a la pobreza*”, las discusiones que esas estrategias han desatado hacen que necesariamente se les tenga que ubicar en un ámbito más amplio, preguntándose por la contribución que realizan a la reconstitución del tejido social, pero también a la estabilidad política, entendida no como ausencia de conflictos, sino como una adecuada relación entre gobierno y sociedad, más en concreto, entre gobierno y grupos sociales desfavorecidos o empobrecidos. La gobernanza² en las sociedades en vías de desarrollo, el aporte que a ella pueda hacer la participación de la ciudadanía en las políticas sociales, la contribución de las capacidades organizativas de la sociedad a mejorar los rendimientos de las políticas y a acrecentar la democracia son los temas que se intentará abordar a lo largo de este texto, partiendo siempre de los resultados obtenidos en las experiencias de seis municipios mexicanos.

El asunto de la participación

No obstante que existe ya una abundante bibliografía sobre la participación social y que es usual que en programas de gobierno se le refiera en extenso, aún en estos días se le sigue viendo por algunos analistas con un aire de desconfianza; entre los principales equívocos que generan esta desconfianza se encuentran:

- Ver a la participación ciudadana como sustituto de las instituciones representativas, quienes así lo sostienen suponen que la participación tiene un carácter transitorio sólo en tanto que no se encuentren desarrolladas las instituciones de representación (procesos electorales confiables, partidos políticos que realmente se disputen el poder, autoridades electorales creíbles, etcétera), y una vez que esto ocurra la participación debe reducirse a su ámbito específico del ciudadano elector y contribuyente fiscal.

² Elegimos este término, sancionado ya su uso en el castellano, además por la consistencia lingüística, por su mayor coherencia teórica con el tema que venimos desarrollando, al respecto se puede ver Vallespín, 2000.

- El otro equívoco surge de ver a la participación ciudadana en competencia con el gobierno, como si entre éste y la ciudadanía se desarrollara un juego suma cero, en el que lo que uno gana es porque necesariamente el otro lo pierde.

En otros enfoques, por lo contrario, la participación aparece como una característica inherente a la democracia representativa (Subirats, 2002), toda vez que tiende a evitar el monopolio de las decisiones en las instituciones representativas (una vez aceptado el principio de delegación) y a captar la heterogeneidad de las demandas ciudadanas específicas (una vez supuesto que el ciudadano no es estandarizable, al grado que lo supone el *rational choice*).

En lo que la mayoría de los simpatizantes de la participación está de acuerdo es que ésta es capaz de desplegar su creatividad en el ámbito local, en relación al gobierno municipal, lo cual abre una perspectiva en la que la eficacia del gobierno depende cada vez más de su interacción con la sociedad, entendida como redes de actores diversos, mucho más allá de las jerarquías clásicas y de la sola interacción con el mercado. “Los gobiernos locales deberían de reforzar sus capacidades de conformación y liderazgo de redes. Y apostar por el fortalecimiento del resto de actores sociales en un espacio público altamente participativo” (Blanco y Gomá, 2002: 28).

El que así sea planteada una restricción fundamental a la participación ciudadana, particularmente cuando la vinculamos al desarrollo social: la incapacidad de control de las variables que afectan al desarrollo, de otra manera, no se trata ni de ilusionarnos ni de desencantarnos de la participación, sino de ubicarla en su justa dimensión: es fundamental para comprender y mejorar el funcionamiento del gobierno local y de los rendimientos de los programas sociales, pero las decisiones a las que tiene alcance no abarcan aspectos tales como la generación de empleo, la orientación de la política económica o del gasto público, fundamentales para el desarrollo social y cuya influencia habría que ubicarla en otros órdenes de gobierno, e incluso – crecientemente– en el ámbito internacional.

La complejización de la política local

Algo que no debe dejar de mencionarse es que el entorno de la política local tiene continuamente a hacerse más complejo, particularmente cuando se

tensionan las relaciones entre las nuevas formas participativas y las viejas estructuras clientelares, lo cual suele expresarse en tres aspectos fundamentales:

...el conflicto del gobierno local para responder a su electorado, al gobierno central y a los partidos políticos nacionales, en la búsqueda de consenso y apoyo político mutuo; el balance entre la autonomía de planeación y presupuestación, y su coordinación con la sociedad civil y con niveles más altos de gobierno; y el balance entre los centros urbanos y las periferias rurales (Cruz, Nicandro).

Un aspecto adicional que conviene tomar en cuenta es que por participación se pueden entender muchas cosas, toda vez que no hay un solo nivel de participación sino múltiples; participación puede ir desde estar informado, hasta juzgar los resultados del gobierno, pasando por la asociación con el mismo, y a la vez esto puede darse en las diferentes etapas de las políticas públicas, en otro texto he analizado estas posibilidades, aquí me restrinjo a presentar una cuadro sinóptico del asunto que resulta de establecer la relación entre fases de las políticas (en horizontal) y niveles de participación (en vertical), relación que nos abre diversas posibilidades de concretización de la participación ciudadana:

CUADRO 1
Niveles y fases de la participación ciudadana en las políticas públicas

Fases de las PsPs/ //Niveles de participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Agenda						
Análisis de alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

(Canto, 2002: 75)

Las organizaciones ciudadanas y el capital social

En el desarrollo sobre el tema que estoy presentando ha habido una explicable mayor atención sobre los mecanismos de los gobiernos locales que sobre las ca-

pacidades de la ciudadanía para participar, como si de alguna manera se supusiera que basta con la voluntad del gobierno local y con la apropiación de ciertas metodologías participativas (como las de planeación por ejemplo), para que la ciudadanía pueda efectivamente participar, dejándose de lado –habitualmente– la consideración de las destrezas y formas organizativas que los distintos grupos sociales deben de poseer a fin de realmente incorporarse a las decisiones (supuesto que sigue siendo frecuente encontrarnos con grandes brechas entre discurso y prácticas). De este asunto se ha ocupado –no ciertamente como tema central– el discurso construido en torno del capital social, sobre lo cual es necesario detenerse un momento.

Como la mayor parte de las categorías de las que voy dando cuenta, la del capital social es bastante polémica, para muchos no es más que una moda en las ciencias sociales, para otros no es más que una categoría confusa. Más allá de las opiniones contrapuestas, lo que me parece relevante es que a través del capital social se han tematizado discusiones que estaban más que en la periferia de las ciencias sociales y que hoy puede ser un puente para discutir los aspectos de las políticas sociales, con sus distintos agentes, relacionados con la organización y participación de la sociedad.

Por capital social se puede entender:

el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y en las sociedades en su conjunto [...] las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables (Durstun, 1999: 103).

De hecho, un aspecto que vuelve muy interesante para este texto el tema del capital social es el relacionado con la posible síntesis de preocupaciones entre los enfoques sobre los actores sociales, que ponen el énfasis en los aspectos relacionados con la cultura, y las preocupaciones de los neoinstitucionalistas, que pondrían el énfasis en las instituciones (Jordana, 2000), para la participación en las políticas públicas de desarrollo social el vínculo entre actores e instituciones se vuelve fundamental.

Si bien la misma denominación de capital social pone énfasis en los aspectos utilitaristas del mismo, disminución de los costos de transacción, ventajas por la información y el control de los intermediarios (Buró), reglas de asignación de beneficios y de pagos –(Orstrom, citados por Jordana), un aspecto en el cual me parece importante poner el énfasis es en la generación de capacidades de influencia por parte de la población sobre las políticas públicas, “desde abajo”, es decir: en el fortalecimiento político de la sociedad. Esto requiere entonces de considerar diversas modalidades organizativas en las que se puede expresar el capital social de una sociedad local y que correspondería a diversos momentos del propio desarrollo sociopolítico, propongo los siguientes:

- i) Tradicional (comunitaria), que descansa en las formas culturales de asociación, el referente fundamental de su identidad es la colectividad y el territorio.
- ii) Societal (gremialista), descansa en la reivindicación de los derechos propios de los agremiados, el referente fundamental identitario es el de la clase social.
- iii) Asociativa (civil) descansa sobre la reivindicación de derechos de terceros generalizables, el referente fundamental de su identidad es la noción de ciudadanía: la equivalencia en derechos y la equidad de condiciones.

Apareciendo como un reto fundamental identificar las distintas capacidades de cada una de estas formas de organización de la sociedad para influir sobre las acciones públicas.

El desarrollo social y la democracia

La política social ha pasado en América Latina por diversos momentos, uno primero es aquel en el que aparece como epifenómeno de la política económica, suponiéndose que dado el crecimiento económico el desarrollo social se daría por añadidura, posteriormente se le autonomiza de tal suerte de la política económica, que se supone basta con llevar a cabo programas de transferencias de recursos a los pobres para acabar con la pobreza, desconociendo que tal objetivo requeriría no sólo una profunda transformación de la sociedad, sino la misma reorganización de la conveniencia humana, pero en el plazo más corto requiere de una redistribución del poder a favor de los pobres.

En este sentido resulta importante asumir una visión de la política social que entiende la superación de la pobreza no tanto como el consumo de ciertos

satisfactores, sino como la construcción de ciudadanía que parta de “considerar a los derechos sociales como parte del proyecto de construcción de una democracia participativa y la política como instrumento de su realización” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 17). De esta manera, la participación ciudadana en la política social no se reduce a un asunto de costo/beneficio, ni a una cuestión etnocéntrica, sino que pasa a ser un elemento constitutivo de la democracia en tanto que condición para el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Llegados este punto podríamos preguntarnos: *¿Es todo lo anterior útil en el caso mexicano?*

El desafío justamente es calibrar la capacidad de las instituciones y de los sujetos para producir un tipo de gobernanza local que sea capaz de redistribuir beneficios y capacidades de decisión en los aspectos políticos que ahora tiene el ciudadano al alcance de la mano, sabiendo que esto será sólo un componente del bienestar, no la solución a todos los problemas y carencias que pasan por otras variables para las que tanto gobierno como sociedad locales no tienen –al menos por ahora- capacidad real de influencia.

Estos temas se vuelven particularmente relevantes si tenemos en cuenta los aspectos normados en la Ley General de Desarrollo Social, que entre otros señala:

Artículo 17. Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.

Artículo 11, F. IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Artículo 62. [Para los usuarios establece que] participen en las decisiones y acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas programas y acciones públicas de desarrollo social.

Artículo 61. [Para las organizaciones ciudadanas establece:] participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Todo debería volver imprescindible la valoración de las situaciones actuales y las tendencias en cuanto a política social, a la descentralización y a la participación: Una pequeña exploración sobre estos temas es lo que me propongo en las páginas siguientes.

LAS REALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN

Nunca estará de más recordar la eterna distancia entre modelos teóricos y realidades empíricas, al mismo tiempo que insistir —como en este caso— que las categorías propuestas son comprensivas y no normativas, esto es: sirven para designar fenómenos y para ubicarlos en un marco explicativo más amplio, no para indicar cómo debería comportarse la realidad, a lo sumo sí para orientar la reflexión hacia lo que podríamos aspirar.

La situación de los gobiernos locales

En lo relacionado con el desarrollo social los gobiernos locales comparten las mismas restricciones que en otros terrenos, a guisa de constatación se puede hacer el recuento de lo encontrado en los municipios analizados en cuanto a su participación en programas federales de desarrollo social:³

- Escaso margen de adecuación a los requerimientos específicos de los municipios, lo que está básicamente determinado por los requerimientos de los sistemas actuales de control sobre el ejercicio de los recursos, lo cual no permite incorporar las diversas potencialidades que, de manera sumamente desigual, tienen los municipios.
- Escasa previsión de la participación de la autoridad local, en general los diseños les asignan una función de “gestores” de recursos para sus comunidades, pero sólo en algunos casos los recursos del desarrollo social (vivienda por ejemplo) pueden ser incorporados en la planeación local; en las delegaciones de las oficinas federales en los estados está muy presente la idea que el presidente municipal debe ser un gestor de recursos.
- Temor de los presidentes municipales a incurrir en faltas si ejercen recursos de desarrollo social. En los años electorales, municipios que tienen expe-

³ Estas observaciones se obtuvieron de entrevistas con autoridades locales y con funcionarios de delegaciones federales, así como de grupos de discusión en los que participaron ambos.

riencia en el manejo de proyectos disminuyen significativamente la demanda de recursos por el temor del presidente saliente a dejar “cuentas pendientes” que lo puedan involucrar en desvío de recursos.

Por lo que hace a las capacidades organizacionales de los gobiernos locales se encontró que existe:

- nula o escasa comunicación intergubernamental entre las organizaciones implementadoras (gobiernos municipales, estatales y delegaciones federales);
- ausencia de características adecuadas en las instancias implementadoras (pequeñas dimensiones, escasa formalización de sus rutinas y procedimientos, ausencia de especialización);
- condiciones externas de astringencia de recursos y de polarización política en el entorno municipal inmediato; y,
- en la operación, encontramos restricciones de información incompleta sobre la oferta de programas *in situ*, sobre necesidades y sobre evaluaciones concomitantes; de inexistencia de capacitación sobre la naturaleza y alcance de los programas federales de desarrollo social y en general de la estructura y funciones de las delegaciones estatales de SEDESOL federal (Moreno, 2003).

Podríamos hacer una primera observación de conjunto, todo lo anterior nos habla de un escaso involucramiento de las autoridades locales en las políticas sociales, lo que propicia que en la agenda de las organizaciones ciudadanas el tema del control sobre el municipio en el aspecto del desarrollo social tienda a estar ausente, desaprovechando así oportunidades de elaboración de estrategias locales de desarrollo con la participación de la sociedad. Es en este entorno de gobiernos locales en el cual habrá que preguntarse por la capacidad de las organizaciones de la ciudadanía para ejercer una labor de vigilancia y contrapeso.

La participación ciudadana

No obstante los escasos recursos y atribuciones de los municipios en algunas acciones, particularmente la relacionada con la obra pública, se dan experiencias muy interesantes de participación de la ciudadanía que resultan promisorias para una interacción sobre el desarrollo social, supuesta la aplicación de correctivos que expandan estas posibilidades. Recordemos que hicimos una di-

ferenciación en cuanto a la naturaleza de la organización de la ciudadanía, al respecto se encontró que:

- a) para la participación ciudadana en el control de la autoridad local la forma organizativa que parece tener mayores posibilidades es la de carácter societal.
- b) La forma tradicional puede dar buenos resultados –sobre todo en el control no conflictivo con la autoridad– aunque tiene como restricción el alcance de la participación, casi siempre limitada a la información y a la consulta, llega a extenderse al control, aunque sólo en casos extremos de comportamiento fraudulento de la autoridad.
- c) La forma asociativa parece aportar muy buenos resultados, pero sólo en la medida en que se desarrolla junto otras formas de organización ciudadana, la combinación ideal parece ser con societal, los resultados son menores con la forma tradicional y casi nulos cuando actúan solas.
- d) Por supuesto que en donde se combinan más de dos formas organizativas los resultados tienden a mejorar. Parece que hay un proceso de generación de diversas formas de agregación social en donde existe una experiencia importante en alguna de ellas, a partir de la cual se generan procesos territoriales y asociativos.
- e) Si bien el mayor potencial es el de la organización societal, parece que alcanza permanencia e influencia en las decisiones públicas en cuanto adquiere una dimensión territorial.

En todos los casos se percibe un elemento dinamizador externo (aunque por supuesto con distinta intensidad): el eclesial, más eficaz en cuanto genera procesos autónomos de la sociedad (esto es, que está al origen pero que no mantiene la conducción ni es el referente contemporáneo de identidad), y menos cuando este factor mantiene algún tipo de iniciativa o conducción del proceso. Sobre esto volveré más adelante al confrontar esta situación con la categoría de capital social.

Los instrumentos de participación

En los casos analizados el mecanismo fundamental de participación social es la consulta directa a la población, con efectos vinculantes que generan decisión, así como también en la fase de implementación de los programas vía la coopera-

ción de la población; las consultas descansan en una organización territorial impulsada por organizaciones sociales, aunque también hay casos en los que la autoridad municipal, en sus mecanismos cotidianos de funcionamiento acude a la estructura territorial tradicional para la priorización de la obra pública.

El comité (de programa, obra, etcétera), que es el instrumento de participación más frecuente en el diseño de los programas, parece tener efecto sólo ahí en donde las formas de articulación tradicionales son las dominantes, dado que el mismo origen de estos comités tal vez proceda de la observación de las prácticas en comunidades tradicionales, por lo que seguramente han aparecido con el correr del tiempo otras modalidades que estarían requiriendo de otros instrumentos de participación. También resultan funcionales los comités en los casos en donde el volumen de recursos en relación al tamaño de población resulta elevado, como ocurre con los llamados Centros Estratégicos Comunitarios, que como parte de la estrategia de Microregiones, implica la selección de una comunidad como polo de desarrollo hacia la cual se canaliza un mayor volumen de recursos, lo que genera en sus habitantes la expectativa de que el flujo de recursos se mantendrá de manera permanente (en el caso analizado los habitantes de la comunidad que funcionaba como CEC pensaban ya que sería mejor autonomizarse), generando la ruptura de la identidad con su municipio, ruptura que se ve reforzada por una cierta reacción adversa de las demás comunidades no beneficiadas.

Si bien no es un instrumento de participación, no puede dejar de mencionarse que en algunos casos en los que la diversificación organizativa (social y civil, principalmente) permite contar con estrategias y metodologías de participación social eficiente, se presentan posibilidades de un mayor aprovechamiento de las oportunidades de participación, e incluso de intervenir en la elaboración de propuestas de políticas locales, no obstante, aún en esos casos, la falta de información sobre las reglas de operación de los programas –junto con la diversificación y mudanza de las mismas– constituye una de las restricciones fundamentales.

La participación y el desarrollo social

¿Qué tanto los aspectos de participación analizados alcanzan a los programas de desarrollo social? Un primer aspecto que llama la atención es el escaso conoci-

miento que tiene la población de estos programas, el cuadro siguiente da cuenta de los promedios obtenidos.⁴

CUADRO 2
Conocimiento de los programas federales de desarrollo social

Programa	% promedio
Oportunidades	97.50
PROCAMPO	34.13
Opciones Productivas	14.86
Empleo temporal	10.26
Vivienda	4.96
Adultos	3.80

De lo anterior se puede inferir algo obvio, pero con consecuencias importantes: el grado de cobertura de un programa es lo que genera la información de la población, lo importante es el corolario: *un programa para ser materia de preocupación de la sociedad tiene que tener un grado de cobertura significativo*, de lo contrario se convierte en una rareza sobre la cual nadie interviene, salvo que se tenga un nivel de organización social muy desarrollada, como lo fue en el caso específico de uno de los municipios con el programa de Opciones Productivas.

El otro asunto que llamó la atención es la percepción de que los programas de desarrollo social no se consideran tanto un derecho (12.3%), sino una ayuda del gobierno (47.8%), lo cual sería precisamente uno de los obstáculos principales para el ejercicio del control desde la ciudadanía.

El punto que resulta muy interesante, que no es novedoso, pero cuya constatación resulta promisorio, en que la conciencia de que los programas gubernamentales son un derecho se acrecienta con la pertenencia a organizaciones ciudadanas: si sumamos a todos los entrevistados, nos encontramos con que mientras que para el 11.6% de los no participantes en organizaciones los programas de desarrollo social son un derecho, esta proporción se duplica cuando vemos a

⁴ En tres de los municipios analizados se seleccionaron dos comunidades en cada uno de ellos y se aplicó un cuestionario con el sistema de censo. Los resultados que se presentan corresponden a los promedios ponderados. La misma indicación es válida para los demás cuadros que se presentan.

aquellos que sí participan en organizaciones: 21.7%, lo que constata que *el grado de organización social refuerza la conciencia de ciudadanía*.

La organización social y la confianza en el gobierno

Es también muy importante tener en cuenta, para la relación con el gobierno, que las sociedades tienen un mayor nivel de confianza en los gobiernos que tienen más al alcance de la mano, así mientras más lejano es el orden de gobierno la confianza disminuye, lo que se constata cuando se ve la opinión sobre los promotores federales; interrogados sobre el grado de confianza aparece lo siguiente:

CUADRO 3
Porcentaje de confianza en el gobierno

Autoridad	Municipio 1			Municipio 2			Municipio 3		
	Algo	Mucha	Total	Algo	Mucha	Total	Algo	Mucha	Total
Local	56.5	16.7	73.2	45.5	42.7	88.2	56.4	20.0	76.4
Estatad	42.8	8.7	51.5	38.5	25.2	63.7	43.6	23.6	67.2
Federal	36.2	8.7	44.9	36.4	18.2	54.6	25.5	41.8	67.3
Promotores Federales	28.3	39.1	67.4	14.7	53.8	68.5	32.7	45.5	78.2

En el caso de este cuadro se requiere hacer algunas precisiones: el municipio 1 es donde se percibe un mayor nivel de organización ciudadana y de interacción con el gobierno, en el municipio 2 la interacción descansa en la organización tradicional y en el 3 hay organización de la ciudadanía pero con muy poca interacción con el gobierno. De esto la conclusión también parece obvia: se confía más en aquellos con los que se tiene contacto directo, sean las autoridades municipales o los promotores, este aspecto tal vez no siempre sea tenido en cuenta al pensar en las transferencias impersonales que se realizan en algunos programas. Pero si hacemos la comparación entre los tres municipios nos encontramos con que *no necesariamente la interacción con el gobierno genera mayor confianza en el mismo*, en aquel en donde hay mayor interacción con el gobierno es en donde se presentan los valores más bajos de confianza hacia cualquier orden de gobierno; lo cual tendría que ser más analizado a futuro, toda vez que

incluso se podría pensar en una mayor actitud crítica relacionada con un mayor nivel de desarrollo organizativo.

La complejización de la política local

Sin lugar a duda que la manera de hacer política en los pequeños municipios se ha complejizado, de los seis municipios analizados, en cuatro de ellos hay un proceso de alternancia de varios períodos, sin embargo, contrario a lo que pudiera suponerse, este proceso de alternancia política no ha significado la consolidación de los partidos políticos, han sido más bien los movimientos ciudadanos quienes han utilizado a los diferentes partidos políticos para llevar adelante sus reivindicaciones por medio de la “toma del poder” en la localidad, con lo cual suele generarse también pérdida de la capacidad de movilización por parte de la organización ciudadana, las variantes encontradas fueron las siguientes:

- la organización social se apropia del gobierno local y lo retiene a través de cuatro periodos, el partido político bajo el cual compite tiene una presencia prácticamente nula en la política local, la organización territorial que se constituye se identifica de tal manera con el municipio que para el grueso de la población son una misma cosa, terminan por perder las últimas elecciones y a ver disminuida la capacidad de movilización social, a futuro aparece como una opción reforzar su discurso ciudadano y diferenciarse de las instituciones del gobierno local.
- La organización social se apropia del municipio y desarrolla una estrategia de mediano plazo, en la cual la consolidación del partido político que les dio cobertura juega una función importante. Esta tarea tiende a subsumir a la organización social en el partido, el dirigente de la organización se convierte en el dirigente partidario, generan una política de alianzas entre las distintas regiones que conforman el municipio que tiene ciertos rasgos de alianza interpartidaria al futuro.
- La organización civil ocupa el poder municipal con las siglas de un partido, pero se desgasta rápidamente, no logra mantener la movilización social, ni vincular a organizaciones de la sociedad a la dinámica del gobierno local, se genera una tendencia casi segura hacia perder las próximas elecciones.

De aquí se siguen un conjunto de interrogantes:

- ¿Es posible y necesario mantener una distancia entre partido y organizaciones?
- La realización de los afanes participativos ¿requiere de la ocupación del gobierno local?
- ¿Pueden las organizaciones ciudadanas mantener e institucionalizar un espacio de movilización y participación en las decisiones, interactuante pero diferenciado del gobierno de la localidad?

Otro aspecto que se juzga que contribuye a la complejización de la política local es la interacción con los gobiernos estatales, sobre lo cual encontramos también diversas modalidades:

- a) *Concertación entre gobierno local y estatal.* Las organizaciones se ven beneficiadas por la apertura de oportunidades de recursos y agilidad en la gestión, no encontramos casos de construcción de estrategias comunes (políticas). En estos casos el gobierno local y el estatal pertenecían a diferentes partidos, la relación entre los tres órdenes de gobierno parece no enfrentar mayores problemas, aunque como ya se señaló, no se pasa de las relaciones “cordiales” a políticas de cooperación.
- b) *Control del gobierno estatal sobre los recursos federales y sobre las decisiones municipales.* En este caso el control del gobierno estatal es casi total sobre los recursos federales y sobre algunos casos de municipios que pudimos observar, sin embargo, más allá de los aspectos de retroceso político que originan esta centralización dentro del estado, habría que analizarlo a fondo porque demuestra la posibilidad de una gestión del desarrollo social descentralizada de la federación, a lo que necesariamente habría que añadir la descentralización en el ámbito estatal, situación que no se da con la sola descentralización de la federación, parece que se requeriría una presencia y exigencia más activa de los municipios, la que seguramente tendría como base la democracia en lo local.
- c) *Competencia entre el gobierno estatal y el federal.* En este caso los programas y recursos estatales y federales pueden ser complementarios —como lo demostró un estudio específico— sin embargo parece establecerse una competencia entre ambos órdenes de gobierno en la que los municipios y las organizaciones de la sociedad resultan beneficiados por esta competencia,

pero no de la mejor manera, mucho más se beneficiarían de una concertación y actuación complementaria entre los distintos órdenes de gobierno.

De lo señalado en este apartado tenemos que existe poco espacio en los diseños de los programas para la participación de los agentes locales, que los municipios tienen escasos recursos organizacionales, que las instancias de intermediación política tienen derroteros bastantes distintos a los que la teoría disponible nos ofrece —y que por supuesto reclaman una teorización latinoamericana y mexicana para comprender la complejización de la política local— y que los distintos órdenes de gobierno tienen un comportamiento bastante impredecible, para decir lo menos, entonces tendríamos que preguntarnos ¿qué puede hacer esta estructura política para contribuir al desarrollo del capital social? Y también podríamos preguntarnos ¿qué puede hacer el capital social para fortalecer el desarrollo de la estructura política a fin que ésta pueda generar mayores rendimientos de las políticas y los programas de desarrollo social?

El capital social encontrado

Para abordar este aspecto habría que hacerse una pregunta en cierto sentido inverso ¿qué tanto los programas federales de desarrollo social destruyen capital social? La percepción de algunos líderes de opinión⁵ es que algunos programas de desarrollo social, sobre todo aquellos que descansan en transferencias individualizadas (Oportunidades), generan confrontación social entre los que resultan beneficiados y los que no, toda vez que a los segundos no les queda clara la diferencia de nivel socioeconómico con sus vecinos y, que por tanto, no se les considere que también son pobres. En investigaciones anteriores incluso algunas usuarias de Oportunidades hablaban de la discriminación que sus hijos recibían en la escuela de parte de sus compañeros o hacia ellas de parte de otras madres de familia. Hay algunos otros que fueron señalados, como en el caso del Programa de Empleo Temporal, de atentar en contra de las costumbres comunitarias, toda vez que el pago de jornales para la realización de obra comunitaria deteriora el cumplimiento del Tequio, en algunos casos esto se ha logrado

⁵ La información de líderes de opinión se recabó a través de entrevistas abiertas y grupos de enfoque.

refuncionalizar, de tal suerte que en vez de que se cobren en líquido los jornales, se construye un acuerdo comunitario para invertir esos recursos en obra pública, lo que —paradójicamente— es una irregularidad.

No se puede afirmar que los programas que generan transferencias territorializadas estén exentos de conflictividad,⁶ misma que parte ya sea de la distribución de los recursos entre cabecera y comunidades, o bien que estas tensiones estén expresando otras disputas entre grupos locales.

En las respuestas obtenidas de la población abierta no parece haber una percepción que ubique a los programas de desarrollo social como generadores de conflictividad; sí se percibe esto en las entrevistas y en los grupos de enfoque, pero lo que es más importante: la percepción de los líderes sociales es que los programas dejan de ser ocasión de disputa en tanto que se universalizan a la comunidad, en varias ocasiones pudimos percibir que hay comunidades en las que los menos son los que no resultan beneficiarios de las transferencias, perdiendo con ello parte de su carga “destructiva” de capital social.

En sentido inverso, parece que en el diseño de los programas de desarrollo social (sobre todo los contenidos en el ramo 20), si bien no tienen una consecuencia “irremediable” de deterioro de la organización social, tampoco la fomentan, como lo establece el Programa Nacional de Desarrollo Social y la estrategia “Contigo”, emblemática de la política social del actual gobierno. Tal vez en el caso del ramo 20 pueda deberse a un intento de la federación de asegurarse el control de gestión, dejando escaso margen de actuación a los otros órdenes de gobierno, lo que contrasta con el ramo 33 —que sin ser un modelo de descentralización— permite mayor margen de maniobra al gobierno local y genera —tal vez por eso mismo— mayor interés de la ciudadanía en la participación en las decisiones.

⁶ Nos decía un entrevistado: “si se revisan los documentos de los últimos 3 años, hay infinidad de conflictos políticos que tienen su causa en la disputa por los recursos en la cabecera. Y además ya es muy cotidiano ver frente al Congreso del Estado un plantón de algunas comunidades que están exigiendo recursos del ramo 28 y 33, para sus comunidades; como consecuencia no son solo las demandas sino que van acompañadas de la desaparición de poderes, de demandas de auditorías a los ayuntamientos o de sustitución del edil o elecciones extraordinarias, porque se están abarcando otros aspectos de la vida municipal no nada más de recursos”.

El capital social existente podemos decir que está constituido por un sinnúmero de organizaciones locales, ciertamente vinculadas a actores externos (civiles, eclesiales, sociales y hasta partidarios), pero con una elevada autonomía orgánica, producto de largos procesos en los que ocupa un lugar destacado la pastoral llevada a cabo por organizaciones de la iglesia Católica en los años comprendidos entre mediados de los setenta y fines de los ochenta, coincidente con lo ocurrido en varios países de América Latina y cuyo impulso se ha visto marcadamente disminuido,⁷ en parte por su proceso interno y en parte por el proceso de secularización de la sociedad mexicana. Por supuesto que esto no es más que una parte, un balance a fondo tendría que partir de los más largos aún procesos de conformación de la cultura de las distintas regiones del país y tendría que hacer el recuento de muchos otros actores que desde la política o desde la academia, en las décadas de 1970 y 1980 sobre todo, se dieron a la tarea de promoción de los sectores excluidos de la sociedad mexicana.

No obstante la importancia de la organización independiente de la sociedad mexicana, sigue aún presente como déficit la concepción de ciudadanía, en tanto que fundamentada en derechos exigibles, hay signos de que se han dado notorios avances al respecto, pero que sin duda sigue siendo un rezago y como tal un obstáculo a vencer para generar incremento en los rendimientos de la política social vía el capital social.

Lo anterior nos lleva a constatar la tautología presente, no sólo en la teoría del capital social, sino también en los fenómenos que puedan asociarse a esta categoría

Se desarrolla capital social, ahí donde previamente hay capital social, de tal manera, un programa que pretende generar o fortalecer capital social debe preguntarse en primera instancia ¿con qué capital social cuento?; en los municipios se presentan diversos elementos, que de ser incorporados en el proceso de microimplementación, podrían contribuir a la generación, transformación y fortalecimiento de capital social (Berrios, 2003).

⁷ En otro texto me he ocupado de este asunto, cfr. Canto Manuel y Raquel Pastor (1977).

ENTRE TEORÍA Y EMPIRIA (A MANERA DE CONCLUSIÓN)

Parece que se ha dado un rodeo por aspectos no directamente relacionados con el desarrollo social, pero ocurre que todos los analizados son factores intervinientes si es que considera que la participación ciudadana puede contribuir a incrementar los rendimientos del desarrollo social.

El punto de partida es más promisorio que efectivo: escasas atribuciones de los gobiernos locales, escasas capacidades organizacionales de los municipios, herencias de centralismo y de corporativismo, diseños específicos de programas de desarrollo social que no consideran a los agentes locales –gubernamentales o civiles– conciencia de ciudadanía escasamente desarrollada, son todas situaciones que no parecerían favorecer el incremento de los gobiernos y las sociedades locales en las diferentes fases del ciclo de la política social. Volver en realidad los mandatos que al respecto señala la nueva legislación, requiere sin duda la puesta en práctica de correctivos incrementales, a los actuales diseños de los programas de desarrollo social. Pero esto no sería si no un punto de partida, muy poco es lo que se podría avanzar sino se dan al mismo tiempo otros cambios: reformas políticas, reasignación de prioridades en el gasto público, desarrollo de las diversas formas de intermediación social.

Lo anterior, por supuesto, que no puede ser sólo tarea del gobierno sino también de la sociedad. La contribución de los agentes locales –civiles y gubernamentales– al desarrollo social requiere de arreglos de macronivel, no puede ser nada más la acumulación de múltiples experiencias. Esto requiere de instrumentos de concertación entre gobierno y sociedad a nivel nacional. Pretensión que puede sonar a consigna utópica sino fuera porque cada vez más los agentes políticos tradicionales caen en la cuenta de que por sí solos no serían capaces de asegurar la gobernanza del país, lo cual esperamos que más temprano que tarde sea un acicate para la búsqueda de alternativas al estancamiento y deterioro de la política y de las políticas en México.

Por supuesto que las tendencias no pueden ser modificables al mismo tiempo en todo el territorio nacional, si algo deja en claro el análisis de casos es que junto con las tendencias comunes coexisten múltiples diferencias; los aportes que desde lo local se puede hacer a la vida nacional son sumamente diferencia-

dos, pretender analogar todo sería un contrasentido. Es necesario avanzar a partir de modelos experimentales que traten de captar la riqueza de las experiencias locales, creando vías para que estas se puedan desarrollar y no nuevos estándares que terminen inhibiéndolas. Se requiere también de conocimiento y de intentos de teorización a partir de nuestras situaciones concretas.

El reto es entonces recuperar la interacción entre política y políticas, que tal vez hoy pase por la interacción entre actores e instituciones, sólo así parece posible dar un paso en la modernización política del país, como lo sería la adecuación entre norma y realidad. *La capacidad organizativa y la experiencia política de una sociedad son fundamentales para generar una cultura de ciudadanía participativa que pueda tener como aporte a la gestión pública —particularmente la del desarrollo social— el control sobre las autoridades y la orientación de la acción pública en función de los requerimientos mayoritarios de la ciudadanía.*

Bibliografía

- BERRIOS, Pilar (2003) *Estrategias innovadoras por parte de los destinatarios de los programas federales de desarrollo social*. Reporte de investigación. México: CAM (mimeo).
- BLANCO, Ismael y Ricard GOMA (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.
- CANTO, Manuel (2002) "Introducción a las políticas públicas", en M. Canto y O. Castro (coordinadores) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México: MCD.
- y Raquel PASTOR (1977) *¿Ha vuelto Dios a México? La transformación de las relaciones Iglesia-Estado*. México: CAM-UAMX.
- CARDARELLI, Graciela y Mónica ROSENFELD (1998) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- CRUZ, Nicandro (s.f.) comentario a Fernando Rojas, *The political context of decentralization in Latin America*. En: <http://wbin0018.worldbank.org>
- DURSTONE, John (1999) "Construyendo capital social comunitario", en *Revista de la CEPAL*, núm. 69.
- JORDANA, Jacint (2000) "Instituciones y capital social", en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2.

- KLIKSBERG, Bernardo (1999) "Capital Social y cultura, claves esenciales del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 69.
- MENY, Ives e Ives SUREL (1997) *Par le peuple pour le peuple. Le populisme et les democracies*. París: Fayard.
- MORENO, Pedro (2003) *Estrategias innovadoras de los municipios en programas federales de desarrollo social*. Reporte de investigación. México: UAM-X.
- MENHROTA, G. y C. PIZARRO (1996) "Una comparación del desarrollo social en Asia del este y América Latina", en CIEPLAN-UNICEF: *Desarrollo social en los noventa, los casos de Costa Rica, Chile y México*. Bogotá: Ariel.
- PNUD (2002) *Informe sobre la democracia*.
- PRZEWORSKI, Adam et al. (1988) *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- SUBIRATS, Joan (2002) Prólogo a Blanco y Goma, *op. cit.*
- VALLESPÍN, F. (2000) *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

ANEXO 1

Nota sobre metodología

La investigación de la que se obtuvo la información empírica que sirvió para contrastar los referentes teóricos se realizó a partir de estudios de caso en seis municipios. Se realizó de manera integrada –con una metodología común pero con objetivos específicos distintos– por el Centro Antonio Montesinos, A. C., el Movimiento Ciudadano por la Democracia y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Los municipios en estudio se seleccionaron con base en los siguientes criterios:

- a) Dimensión y composición de la población;
- b) composición étnica;
- c) grado de marginación;
- d) grado de organización social;
- e) nivel de participación social;
- f) origen partidario del gobierno.

El siguiente cuadro establece cómo se comportaron estas variables según los casos estudiados.

Municipio	Grado de marginalidad	Tipo de organización	Diferenciación sociocultural	Origen partidario de autoridades	Part. Social
Cuquío	Microregión	Social, civil	Mayoritariamente mestizo	PRD (el 1° de enero asume PAN)	Alta
San Dionisio	Microregión	Comunitaria, Civil	Mayoritariamente indígena	Usos y costumbres	Alta
Huayaco Cotla	Microregión	Comunitaria, social, civil	Mayoritariamente indígena	PAN	Media
Terrenate	Microregión	Social, Civil	Mayoritariamente mestizo	PRI	Media
Chilón	Microregión	Comunitaria social, civil	Mayoritariamente indígena	PRD	Alta
Izúcar	Media	Civil	Mayoritariamente mestizo	PRD	Baja

Tres casos se analizaron a profundidad y tres fueron considerados como grupo de control. Para el análisis de las variables se utilizó una batería de instrumentos: cuestionarios, entrevistas abiertas, observación, grupos focales. El levantamiento del cuestionario no se hizo por muestreo a toda la población del municipio, sino que se seleccionaron dos comunidades de cada municipio, (identificadas por los informantes locales como las más participativas) y se aplicó el cuestionario vía censo; con ello se aspiraba a evitar sesgos que en los casos particulares se pudieran dar en el muestreo. Los grupos focales se hicieron con dirigentes de organizaciones, autoridades locales y funcionario federales; las entrevistas a profundidad se hicieron al mismo tipo de actores, de manera separada. Para la realización de la investigación se contó con el apoyo del INDESOL.

14. LAS EVALUACIONES DE PROGRESA-OPORTUNIDADES Y OTROS ACTORES SOCIALES. EL CASO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

■
ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ*

UN PROGRAMA QUE INCORPORA LA EVALUACIÓN

PROGRESA-Oportunidades,¹ desde su diseño, ha sido uno de los programas sociales mexicanos que con mayor énfasis (si no el que más) ha incluido la evaluación como un valor central, como uno de sus elementos esenciales. En los últimos años, estas acciones se enmarcan en los esfuerzos por promover una “cultura de la evaluación” de los programas sociales en México (Oportunidades, 2003: 80). PROGRESA-Oportunidades ha intentado así, prácticamente de manera permanente, el análisis de resultados y la búsqueda de correctivos o adaptaciones indispensables; no sólo eso: este proceso evaluativo también busca legitimar el diseño y las acciones del Programa, más si tomamos en cuenta que surge en el contexto de un fuerte debate entre los operadores de la política social acerca de la pertinencia de las políticas sociales universales o focalizadas.²

* Universidad de Guadalajara. El autor agradece el apoyo del ITESO (Guadalajara) para la sistematización de este texto durante su periodo sabático (marzo 2003-febrero 2004) y la disponibilidad de las organizaciones civiles y de funcionarios de Oportunidades para organizar las entrevistas sintetizadas aquí.

¹ Nos referimos a PROGRESA-Oportunidades porque esta investigación se desarrolló en el marco del cambio de PROGRESA a Oportunidades.

² Ver Valencia Lomelí (2001 y 2003).

La evaluación de Oportunidades ha sido definida como “un proceso continuo orientado al análisis de los resultados de impactos, de la operación y del costo-efectividad del Programa”. Después de siete años, PROGRESA-Oportunidades y sus evaluadores han generado ya una importante bibliografía y considerables bases de datos sobre la operación. Incluso, en los últimos años ha sido posible consultar los resultados de las investigaciones señaladas en las páginas electrónicas de SEDESOL y de Oportunidades mismo.

En lo que corresponde a los *estudios de impacto*, hasta 2004, Progres-Oportunidades ha sido evaluado en varias rondas de investigación cuantitativa por el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI por sus siglas en inglés) en 1998-2000, el CIDE en 2001 y el INSP en 2002-2003;³ y otras rondas de investigación cualitativa por el CIESAS (2000, 2001-2002 y 2003),⁴ además de los diversos trabajos cualitativos presentados por Adato, incluidos en la evaluación del IFPRI,⁵ y por Nahmad en 1998.⁶

Las evaluaciones del IFPRI, CIDE, CIESAS e INSP han sido contratadas por el Programa mismo, como parte del esfuerzo de la evaluación “externa” de impacto. A partir de 2002, y por un periodo de seis años, la evaluación del programa ha sido financiada directamente con fondos del BID;⁷ además, la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL, desde 2004, maneja fondos

³ Ver una síntesis en IFPRI, 2000, CIDE, 2001 e INSP-CIESAS, 2002. De nuevo en 2004, CIESAS e INSP evaluaron el Programa.

⁴ Ver Escobar Latapí, 2000, Escobar Latapí y González de la Rocha, 2001 y 2003.

⁵ Ver Adato (2000), Adato, Coady y Ruel (2000) y Adato *et al.* (2000).

⁶ Ver Nahmad (1999). Aún no ha sido publicado un informe amplio de esta investigación.

⁷ El Proyecto ME-0244 (ver www.iadb.org) de esta institución financiera supone un financiamiento por 2,000 millones de dólares (mdd) para el periodo 2002-2007, con aportación adicional de 2,754 mdd del gobierno de México; este proyecto incluye en la primera fase de 2002-2004 un gasto de 9 mdd para la “evaluación” y “adaptación” del programa. Los objetivos señalados para este gasto fueron: a) mejorar la eficiencia operativa; b) adaptar su diseño urbano; c) evaluar el impacto de las intervenciones urbanas y los impactos a mediano plazo en las áreas rurales; d) evaluar e implementar el Modelo Nacional de Puntajes para la selección de hogares; e) coordinarse con otros programas dirigidos por la SEDESOL, para evitar duplicidades con programas con objetivos similares.

de esta misma institución para la evaluación de programas sociales, especialmente de Hábitat, aunque también incluye algunos aspectos de Oportunidades.⁸

En lo que respecta al *análisis de la operación*, el PROGRESA-Oportunidades ha generado un proceso llamado de seguimiento, en el que se reúnen aproximadamente 64 indicadores de cobertura (becarios, familias beneficiarias por localidad, municipio y estado), del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios (inscripciones y asistencia a los servicios educativos y de salud), de gestión y de entrega de los apoyos. Estos indicadores se integran bimestralmente en el sistema de información del programa, con el objetivo de detectar “desviaciones respecto a los comportamientos esperados en la operación” y de analizar “procesos y procedimientos operativos que llegaran a identificarse como problemáticos”. Además, también bimestralmente se genera un instrumento llamado Puntos Centinela, que a partir de una muestra nacional reúne información sobre los componentes del programa (SEDESOL, 2003a: 32).

Por otra parte, en 2002 se llevó a cabo un Diagnóstico Situacional Participativo, con los operadores del programa y el apoyo de INDESOL y de Management System International (MSI).⁹ A finales de 2002, la SEDESOL diseñó y contrató el levantamiento de una encuesta acerca de la percepción de los beneficiarios del programa.¹⁰

⁸ En septiembre de 2003, un nuevo proyecto (ME-0255) fue presentado al directorio del BID, con un financiamiento de 700 mdd para seis años (con aportación gubernamental de 300 mdd) para apoyar las actividades de Hábitat; este Proyecto, en su primer trienio, comprende también fondos significativos para la evaluación por 25 mdd: 10 para la “evaluación operativa y de gestión” (incluye encuestas de opinión a una muestra de beneficiarios “de los programas de SEDESOL”, para conocer su grado de satisfacción con las acciones de esta secretaría, y a una muestra de la población en general para conocer su “percepción sobre la política social” de la institución) y 15 para la “evaluación independiente de impacto” de cinco programas, entre ellos Jóvenes con Oportunidades, y evaluaciones cualitativas basadas en una muestra de beneficiarios de los programas de SEDESOL.

⁹ Ver INDESOL (2002).

¹⁰ Ver Subsecretaría de Prospectiva, Evaluación y Planeación de la SEDESOL (2003b). Se trata de una encuesta aplicada a 400 beneficiarios del programa. Desafortunadamente en la publicación de resultados (www.sedesol.gob.mx) no se indica la metodología de esta encuesta.

Los evaluadores se han dirigido a estudiar la operación misma del programa y sus impactos en los componentes básicos de educación, salud y alimentación,¹¹ a analizar sus efectos comunitarios, y a sistematizar las percepciones de los hogares beneficiarios,¹² del personal del sistema educativo y de salud y del personal mismo del PROGRESA-Oportunidades. Los estudios del programa en su entorno comunitario y de las percepciones han utilizado diversos enfoques cualitativos, desde los trabajos con metodología de corte etnográfico (sobre todo en Nahmad y Escobar y González de la Rocha) hasta las técnicas de entrevistas semi-estructuradas y los grupos focales de Adato.¹³

Para las evaluaciones de impacto, las autoridades del programa han preferido los estudios de carácter "externo", contratados o concertados por el mismo PROGRESA-Oportunidades. Este proceso no ha estado exento de discusiones internas o de los evaluadores; por ejemplo, entre otras, acerca de los aportes de las investigaciones cualitativas y cuantitativas, de la vinculación de estos enfoques, de la

pertinencia ética de las evaluaciones de carácter experimental;¹⁴ algunos analistas han cuestionado que la agenda de la evaluación e incluso los evaluadores mismos sean definidos por la parte evaluada¹⁵ o también de acuerdo a la agenda propia de instituciones financieras.¹⁶ Las dinámicas mismas de la evaluación, el seguimiento y la operación pueden generar tensiones entre los actores, con mayor facilidad entre evaluadores y operadores; la cantidad de información generada es muy amplia y fácilmente las urgencias de la "operación ganan", con lo que los procesos de asimilación de la evaluación y el seguimiento se debilitan,¹⁷ dada la complejidad del programa que se acerca ya a la cifra de 5 millones de hogares beneficiarios (con más de 20 millones de habitantes)¹⁸ y que incluye a actores gubernamentales de diversas agencias (educación, salud y desarrollo social).

Ciertamente las autoridades encargadas de la evaluación han realizado sistematizaciones anuales sobre las evaluaciones externas e internas, sus resultados y procesos pendientes de evaluar; sin embargo, en realidad aún no se ha pasado a la necesaria etapa de *balance global externo* de este importante proceso evaluativo, que analice con detalle las metodologías aplicadas, los actores centrales (o *players*¹⁹), la relación entre evaluados y evaluadores, la constitución de

¹¹ Para este proceso de evaluación, los investigadores han contado con amplio material estadístico proporcionado por el mismo PROGRESA-Oportunidades: las Encuestas de Evaluación de los Hogares (ENCEL), las Encuestas de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH, en localidades rurales), de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB) para la selección de los hogares beneficiarios y de Recertificación de los Hogares (ENCRECEH). Además, han utilizado otras fuentes informativas externas, como el Sistema de Información en Salud para Población Abierta (SISPA), que contiene información sobre utilización de servicios entre 1996 y 2002; y el Censo Educativo, para la matrícula escolar.

¹² Como se ha utilizado un enfoque de evaluación experimental, que implica la comparación entre una muestra de localidades de "tratamiento" (localidades con familias beneficiarias) y una muestra de localidades "de control" (localidades con características semejantes a las comunidades beneficiarias), también se ha recabado información de hogares no beneficiarios habitantes en localidades semejantes a las de "tratamiento".

¹³ En el trabajo del IFPRI se incorporó también una sección de investigación cualitativa, de Michelle Adato, con encuestas a directores de escuela y doctores de centros de salud, entrevistas semiestructuradas a directores de escuelas y clínicas, y grupos focales con promotoras, beneficiarias y no beneficiarias.

¹⁴ Información obtenida en entrevistas con funcionarios de Oportunidades (mayo 2004).

¹⁵ Ver Boltvinik (2003).

¹⁶ Las agendas de las evaluaciones han implicado negociaciones con funcionarios del BID. De acuerdo a funcionarios de Oportunidades entrevistados (mayo 2004), es indudable la influencia de estos funcionarios en los procesos de evaluación. Como institución financiadora, el BID ha señalado también criterios y objetivos de evaluación. Incluso, un grupo de trabajo de esta institución ha interactuado con los evaluadores (Hernández Pardo y Hernández Ávila, 2005: 10).

¹⁷ Información obtenida en entrevistas con funcionarios de Oportunidades (mayo 2004).

¹⁸ Con anterioridad a la versión final de este texto (2005), Oportunidades alcanzó la cifra de cinco millones de hogares beneficiarios.

¹⁹ De acuerdo a Edwards (2001: 8-10) en la complejidad del desarrollo de las políticas públicas y de la interacción de sus "key players", es preciso incorporar el estudio del rol de los académicos también como "players"; ellos con sus investigaciones y evaluaciones alimentan el proceso de las políticas públicas. Para esta autora deben analizarse las redes formales e informales articuladas por los jugadores centrales de las políticas públicas. En los proce-

redes formales o informales entre evaluados y evaluadores externos, la autonomía y la transparencia, el proceso de rendición de cuentas y la difusión de los resultados.

PERTINENCIA DE LA INCORPORACIÓN DE OTROS ACTORES SOCIALES:

EL CASO DE LAS OSC

En las evaluaciones y seguimientos del PROGRESA-Oportunidades no han sido incluidas suficientemente las percepciones de otros actores sociales externos al proceso mismo del programa.²⁰ Las mismas reglas de operación de este programa señalan que la “superación de la pobreza es una tarea de toda la sociedad” y que al “esfuerzo del gobierno es necesario sumar el esfuerzo del conjunto de los actores sociales preocupados por el desarrollo y la superación de la pobreza extrema”. Según esta visión, el Oportunidades, como programa centrado en el desarrollo de las capacidades, “exige la incorporación del esfuerzo de las instituciones y organismos públicos, sociales y privados en la movilización de recursos y la realización de tareas que ello implica” (SEDESOL, 2003a: 10). Sin embargo, no ha habido estudios sistemáticos de las percepciones de estos actores considerados estratégicos. ¿Cuál es la percepción que otros actores tienen respecto al PROGRESA-Oportunidades? ¿Qué elementos de la percepción de estos actores aportan insumos (preguntas, enfoques) para las evaluaciones? ¿Cómo impacta esta percepción en las acciones mismas del programa? ¿Permite la interacción con otros actores sociales en las acciones frente a la pobreza y por el desarrollo social?

Los de evaluación es preciso estudiar quiénes las iniciaron, por qué y cómo han sido organizadas (*ibid.*: 183-184). Desde nuestro punto de vista también debe tomarse en cuenta el papel de los opositores o críticos en la definición de la dirección de una política pública y de sus evaluaciones.

²⁰ Con la excepción de los habitantes en las “localidades control” y de algunos actores externos presentes en las comunidades “beneficiarias”. Dado su carácter “interinstitucional” (de instancias gubernamentales), el PROGRESA-Oportunidades sí ha hecho esfuerzos por reunir las percepciones de maestros y directores de escuela, y de personal de salud, quienes “juegan un papel imprescindible para el funcionamiento efectivo del Programa” (Oportunidades, 2003: 77).

Sorprende esta situación en el marco de la importancia que juega este programa en la política social actual, de la extensión misma del programa y por lo tanto de su interacción con amplios sectores públicos y privados; Oportunidades impacta actualmente a un porcentaje muy significativo de la población en prácticamente todo el territorio: a fines de 2003 llegaba a 4.2 millones de hogares con poco más del 20% de la población nacional, de más de 70,000 localidades, del 96% de los municipios del país, en 31 estados de la República;²¹ en 2005 contaba ya con 5 millones de hogares beneficiarios. En estas localidades, municipios y estados, de una u otra manera las acciones de Oportunidades se entrecruzan con las de organismos e instituciones dedicadas al desarrollo social.

Sorprende esta situación, de acuerdo también a algunas simples consideraciones de economía política de la focalización.²² ¿Cuál es el capital político sustento de PROGRESA-Oportunidades? De acuerdo a Raczynski (1998) y Filgueira (2004), sectores medios o trabajadores no pobres que fueron especialmente beneficiados por anteriores políticas sociales, podrían reaccionar en contra de programas focalizados que se dirigen a otros sectores, a los pobres extremos. Incluso, añadimos nosotros, grupos empresariales podrían dirigirse en contra de estos programas, si consideran que el presupuesto público no es utilizado en forma eficiente y que debería dedicarse, por ejemplo, a acciones de apoyo a las empresas para la promoción del empleo. Quienes perciben que sus impuestos no son aprovechados en forma adecuada, podrían convertirse en opositores y generar acciones que atenten contra la viabilidad política de un programa. ¿Las percepciones de otros actores legitiman o cuestionan las acciones del programa? ¿Por qué? ¿Consolida el futuro mismo del programa?

Un caso significativo en este marco es el sector de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En sus acciones, Oportunidades se encuentra de una u otra manera con OSC dedicadas a acciones de asistencia y desarrollo social; sin embargo, no hay un tratamiento sistemático que analice la relación entre este programa y las OSC, a pesar de que la acción frente a la pobreza y en busca del desarrollo social es objetivo central de un buen número de OSC. En el fondo,

²¹ Ver Oportunidades (2003).

²² Agradezco a Xóchitl Meseguer la propuesta de este enfoque.

dicho con claridad: estas organizaciones no han sido consideradas como socias a plenitud en Oportunidades.

En la época de PROGRESA podía explicarse la no incorporación de las OSC en las acciones evaluadoras por las concepciones iniciales propias del programa. Arrancó sus acciones con una especie de utopía: la relación directa entre hogares y Estado, sin intermediarios, en el marco de las críticas a la discrecionalidad o al intermediarismo político en el PRONASOL, y de la defensa de los postulados focalizadores. En las primeras acciones del PROGRESA se buscaba casa por casa a los beneficiarios seleccionados por los puntajes de la ENCASEH y se les explicaba el PROGRESA, sus transferencias y sus acciones de corresponsabilidad; sin embargo, posteriormente, la experiencia llevó a la necesidad de incluir la participación de las asambleas comunitarias²³ y de las promotoras comunitarias.²⁴ Después, en 1999, algunos gobiernos de los estados propusieron que un funcionario municipal participara en la orientación de las beneficiarias y de las promotoras. De esta manera, al diseño original del PROGRESA se le incorporaron algunos elementos de participación comunitaria (asamblea y promotora) y municipal (enlace municipal).²⁵ Las OSC no fueron consideradas y de hecho no participan, desde el diseño original, en la operación cotidiana del programa; ni siquiera su participación fue concebida como importante para analizar sus percepciones acerca del programa.

Desde el otro lado de la moneda, las OSC desarrollaron pocas iniciativas en la época de PROGRESA. Quizá la mayor actividad fue el cuestionamiento a los límites

²³ Inclusión no necesariamente exitosa. Pueden verse las conclusiones sobre las dificultades para la participación comunitaria en la revisión del padrón de beneficiarios en Adato (2000), Escobar Latapí (2000) y Valencia Lomelí (2003).

²⁴ El rol de las promotoras como facilitadoras para transmitir la información del PROGRESA a cada una de las beneficiarias fue rebasado en la práctica. En Escobar Latapí (2000), Escobar Latapí y González de la Rocha (2001 y 2003) se realizan diversos balances de las actuaciones de las promotoras. En el marco de Oportunidades, se está tratando de transitar de una participación individual de las promotoras hacia una labor colectiva en los Comités de Promoción Comunitaria, formados por al menos tres vocales (ver Oportunidades, 2003: 57).

²⁵ Ver Valencia Lomelí (2003).

del proceso focalizador y de la perspectiva de género del PROGRESA, además a los posibles usos electorales del mismo. Dos de las principales iniciativas de este período fueron el seguimiento de Alianza Cívica a los usos electorales de los programas sociales y la investigación desarrollada por la Red de Promotoras y Asesoras Rurales y Milenio Feminista (2000) acerca de la perspectiva de género del PROGRESA.²⁶ Ciertamente lo que más fue difundido a la opinión pública fue la oposición de algunas OSC al enfoque del PROGRESA y lo que menos, las propuestas.²⁷ Es proba-

²⁶ No han sido publicados aún los resultados de esta investigación, que implicó el levantamiento de una encuesta a 309 beneficiarias y 129 no beneficiarias, de 27 entrevistas a promotoras, 19 a maestros, 15 a personal de centros de salud, 13 a funcionarios municipales, estatales y federales, y 13 más a organizaciones sociales, en los estados de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán. Esta investigación fue parte de la campaña "El Banco Mundial en la mira de las mujeres". Las conclusiones principales del estudio de la Red de Promotoras y Asesoras Rurales y Milenio Feminista (2000) fueron las siguientes: el PROGRESA excluye a las familias más pobres que no tienen acceso a centros de salud o escuelas, los ingresos que obtienen las beneficiarias son insuficientes para remontar la pobreza extrema, el programa no garantiza mejores oportunidades de empleo, aumenta la demanda de educación pero disminuye la calidad de la misma, incrementa los gastos educativos de las familias, aumenta también la demanda en servicios de salud pero también disminuye la calidad, los servicios de salud no son gratuitos, la alimentación y salud de la familia no mejoran en el grado esperado, y, en síntesis, no mejora la posición de subordinación de las mujeres.

²⁷ Las propuestas generales son: "una política que visualice a los pobres como productores o trabajadores y no como indigentes", en suma un programa de desarrollo rural integral; en este marco "un programa de subsidio al consumo, como es PROGRESA, facilitaría el estímulo de la educación y salud, y sería una transición para la recuperación de las familias campesinas". Incluyen también en el estudio las propuestas de las beneficiarias del programa, como que beneficie a todos los pobres, que se de una capacitación integral (inclusive sobre las relaciones de género) y no sólo en planificación familiar, que se integre a las mujeres como responsables del programa (toma de decisiones, evaluación y seguimiento) (Red de Promotoras y Asesoras Rurales y Milenio Feminista, 2000). Una de las personas entrevistadas por nosotros, participante en una OSC que trabajó en esta investigación, nos señaló que algunas de las propuestas habían sido tomadas en cuenta en los cambios del PROGRESA.

ble que este acento opositor, en el marco de fuertes tensiones políticas previas a la alternancia democrática en el año 2000, haya acentuado la no incorporación de las OSC en los procesos de evaluación del programa.²⁸

Con la transformación del PROGRESA en Oportunidades se aproximaron y añadieron al núcleo central sobreviviente otras orientaciones. De la ignorancia a las OSC se ha transitado hacia el diálogo germinal. La coordinación nacional de Oportunidades ha impulsado algunas iniciativas de retroalimentación y de búsqueda de “compromiso mutuo sociedad civil organizada y gobierno, por sumar esfuerzos y trabajar de manera conjunta en la generación de un proceso de construcción de ciudadanía y empoderamiento de las y los beneficiarios del programa”.²⁹ Incluso en el periodo de transición de PROGRESA a Oportunidades (año 2001), cuando ya estaba en plena discusión el cambio,³⁰ fue lanzada una experiencia piloto llamada “Estrategia interinstitucional de capacitación en localidades PROGRESA”, con el apoyo de INDESOL y la participación de once OSC de Michoacán, Puebla, Querétaro, Veracruz, Yucatán, además del D. F.³¹

²⁸ Un funcionario de Oportunidades (entrevistado en mayo 2004) añade otras razones. Desde su punto de vista PROGRESA nació con “legitimidad cuestionada” entre las organizaciones civiles por una doble sospecha: que beneficiaba al PRI como otros programas sociales lo habían hecho y que había dominado en el diseño original la “raigambre neoliberal”.

²⁹ Fue el caso del Seminario de consulta convocado por Oportunidades en noviembre de 2002, con la participación de 30 miembros de OSC de varias entidades del país (Oportunidades, 2002). En sus visitas a los estados, el coordinador nacional ha celebrado reuniones con OSC. Un caso significativo, que implicó polémicas de acuerdo a una de las participantes (entrevistada por nosotros en noviembre de 2002) fue el de Chihuahua, donde el funcionario discutió con un conjunto de OSC acerca de una evaluación regional de la operación del Programa.

³⁰ Ver Gómez Hermosillo (2003). El coordinador nacional fue promotor precisamente de las acciones para evitar el uso electoral de los programas sociales.

³¹ Ver INDESOL (2001). Desafortunadamente no se han difundido ampliamente los resultados de esta experiencia piloto, a diferencia de las evaluaciones de impacto notablemente publicitadas. Esta experiencia piloto incluyó la edición de manuales de capacitación (ver *Mujer y Medio Ambiente et al.*, s/f).

Pueden explicar estos cambios la biografía misma del coordinador nacional³² y de algunos miembros de su equipo, y las nuevas orientaciones añadidas al núcleo básico PROGRESA. La misión del Programa ya no es concebida únicamente como inversión en el capital humano de los pobres extremos; Oportunidades mismo define su misión como: “Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social”.³³

Esta ampliación en los objetivos del programa podría permitir la incorporación de otros actores sociales; sin embargo, la definición de las “acciones interinstitucionales” se restringe en buena medida a instituciones gubernamentales.³⁴ La interacción con las OSC continúa siendo marginal, no sólo en los ámbitos de diseño y ejecución, sino también de evaluación del programa. Desde el periodo PROGRESA hasta el actual de Oportunidades la participación de las OSC en los procesos de evaluación (en tanto que evaluadores o informantes) ha sido prácticamente inexistente. A este déficit intenta responder este trabajo con la presentación de los resultados de una investigación de la percepción de miembros de OSC acerca del PROGRESA-Oportunidades.³⁵

UNA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS PERCEPCIONES DE OSC ACERCA DE LA OPERACIÓN DEL PROGRESA-OPORTUNIDADES

El objetivo general de la investigación fue estudiar las percepciones y las propuestas de organizaciones civiles (OSC) acerca del PROGRESA-Oportunidades, en el marco de las políticas de combate a la pobreza y de la política social en

³² El coordinador nacional mismo menciona explícitamente su vinculación biográfica con las OSC (Gómez Hermosillo, 2003).

³³ Oportunidades (2003: 50).

³⁴ Puede verse el detalle de las nuevas acciones propuestas en Oportunidades (2003).

³⁵ Esta investigación (“Nuevos actores sociales en la política social. Organizaciones civiles ante el Programa Oportunidades”) fue posible gracias a un apoyo de INDESOL en el último trimestre de 2002. Esta investigación también estudió, bajo la coordinación de Carlos Alba Vega en este caso, percepciones de un grupo de empresarios.

general, y comparar el perfil del programa según estas percepciones con el perfil programático. En una primera etapa de la investigación (la que aquí presento) se dirigió el esfuerzo a clarificar las tendencias generales en las percepciones de los entrevistados, sin discutir si las percepciones se ajustaban o no a lo sucedido en el proceso operativo del PROGRESA-Oportunidades. Para alcanzar este objetivo, el proyecto propuso entrevistar a organizaciones civiles tanto del sector filantrópico y asistencial como de la defensa de los derechos humanos y de promoción del desarrollo y la educación,³⁶ en siete entidades.³⁷

En total se realizaron 42 entrevistas,³⁸ con la ayuda de un cuestionario que intentaba recorrer los elementos básicos del diseño del PROGRESA y del cambio a

Oportunidades: concepción de la pobreza y de las formas de combatirla, objetivos del programa, sus componentes básicos, concepción de género, formas de selección de los beneficiarios (localización geográfica de las localidades marginadas y la identificación de las familias pobres en las localidades seleccionadas), forma de incorporación de las familias beneficiarias al programa, forma de selección de las promotoras voluntarias en apoyo al programa y el papel jugado por ellas, el tipo de certificación del cumplimiento de los compromisos (acciones de corresponsabilidad) de las familias beneficiarias y la concepción de ciudadanía, la entrega de las transferencias y de los apoyos, los procesos de seguimiento y de evaluación del programa y su relación con otros programas de la política social, además de las propuestas de modificación en el cambio de PROGRESA a Oportunidades.

A continuación se presenta una síntesis de los resultados principales de las entrevistas, de las propuestas que los entrevistados plantearon en torno a las acciones de combate a la pobreza (especialmente referidas a la interacción entre organizaciones civiles y políticas públicas) y al Programa Oportunidades.

PERCEPCIÓN DE LAS OSC ENTREVISTADAS ACERCA DE LA POBREZA

Prácticamente el total de los entrevistados de OSC considera que la pobreza es si no el principal problema que afronta actualmente México, al menos uno de los más importantes; excepto, en algunos pocos casos, en que una entrevistada manifestó que la pobreza es efecto de la débil situación de la educación en México u otro en que el entrevistado señaló que la pobreza comparte con la ausencia del Estado de Derecho la primacía entre los problemas del país. Varios de los entrevistados señalaron que de la pobreza surgen otros problemas más.

Para las OSC entrevistadas las principales características de la pobreza son multidimensionales (38%): desde mínimos ingresos para subsistir o carencias

organizaciones seleccionadas inicialmente en los directorios era mayor de seis, se procedía a una selección al azar. No se trató evidentemente de una muestra representativa estadísticamente (una de las dificultades principales para ello es establecer el universo de las OSC). Fue una muestra teórica en la que se buscó que la selección diera cuenta de la pluralidad de las OSC y de la importancia de las mesorregiones en el padrón de beneficiarios del programa.

³⁶ Adoptó la caracterización de las OSC propuesta por Olvera (2001: 37-38): se entrevistaron a miembros de “asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos” (tipo 1), de “organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad” (tipo 2) y “asociaciones de asistencia privada” (tipo 3).

³⁷ Se seleccionaron siete entidades y se realizaron en promedio 6 entrevistas por estado: a) se abarcaron al menos cuatro de las cinco mesorregiones señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo (Sur-Sureste, Centro, Centro Occidente, Noroeste y Noreste); y b) se dio prioridad a las regiones y entidades con mayor cantidad de beneficiarios PROGRESA (etapa rural del Programa, a partir de los datos proporcionados por el CIDE, 2001, acerca de los beneficiarios totales por entidad) y/o con mayor potencialidad para crecer en las zonas urbanas (etapa semiurbana y urbana del Programa): tres entidades de Sur-Sureste (Veracruz, Chiapas, Oaxaca), dos entidades del Centro-Occidente (Michoacán y Jalisco), una entidad del centro (Estado de México junto con D.F., éste por ser sede de redes nacionales de OSC, aunque a la fecha no contaba con beneficiarios PROGRESA-Oportunidades) y una entidad del Noreste (Chihuahua).

³⁸ Los criterios de selección de las personas entrevistadas fueron: primero se seleccionaron los estados como está señalado en la nota anterior, después se seleccionaron las organizaciones civiles del tipo 1, 2 y 3. Con la ayuda de directorios especializados en las organizaciones civiles (CEMEFI, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Fundación del Empresariado de Chihuahua) se buscaron las OSC cuyo objeto social tuviera alguna relación con los objetivos del PROGRESA-Oportunidades; en caso de no existir un directorio suficiente, se utilizaba el procedimiento de “bola de nieve”: se consultaba a académicos especializados o a informantes clave de redes de organizaciones. Cuando el número de

materiales, hasta ausencia de condiciones para el desarrollo y de participación social hasta falta de posibilidades de acceso a la justicia o de ejercicio pleno de los derechos; también, debilidad en el tejido social. Otro conjunto de OC (23%) describe las características de la pobreza más en la carencia de capacidades individuales por el bajo nivel educativo, de capacitación para el trabajo o por la presencia de enfermedades; entre las carencias destacadas se encuentra también la de los "valores". El resto de los entrevistados especificó que las características de la pobreza se refieren más a inaccesibilidad a ciertos satisfactores básicos (19%) o a la falta de oportunidades (19%).

La mayoría de las OSC entrevistadas (63%) considera que el origen de la pobreza se encuentra más que todo en el modelo económico y social (exclusión, desigualdad) o en factores "estructurales". Otro grupo de entrevistados (17%) incorpora razones de carácter histórico-sociales, próximas a las anteriores explicaciones (colonias, juegos de poder, administración de recursos). El resto se decide por explicaciones de carácter individual, por otro tipo de factores o simplemente no sabe de dónde surge la pobreza. Por ejemplo, una representante de una organización de defensa de los derechos humanos planteó que el origen de la pobreza está "en el sistema económico que vivimos, que propicia condiciones de equidad, de distribución justa, igual, o más bien equitativa para toda la población, la concentración de los recursos en todos los sentidos en ciertos grupos de poder económico y político"; en cambio una representante de una OSC de asistencia privada señaló que la pobreza "es un mal hereditario porque son familias que sus padres han vivido en pobreza extrema y lo cual hace que sus hijos vivan igual porque no tienen los medios para tener una formación y poder salir adelante" u otra también de asistencia privada que señaló "si uno quiere salir adelante y quiere ayudarse, con toda la familia, pues se sale adelante luchando, con fuerza y no darse por vencido".

De acuerdo a los entrevistados, para resolver el problema de la pobreza debe centrarse la actividad en redefinir el modelo de desarrollo o las políticas económicas vigentes (35%), en generar ciudadanía (27%) o en generar capacidad en las personas (sobre todo a partir de actividades educativas y de capacitación, 23%). Un menor porcentaje (15%) se inclina por la creación de oportunidades productivas, de empleo o de ingreso. Por ejemplo, con respecto al modelo un participante en una organización de promoción de actividades de desarrollo opinó que "lo primero tendría que ver con una reformulación de la política económi-

ca, la manera de insertar a México en la globalización, políticas productivas, de incentivar el mercado interno, la ausencia de financiamiento para las empresas pequeñas, medianas y obviamente el campo ...yo creo que tiene que ver fundamentalmente con reorientar la política económica"; para una representante de una institución de asistencia privada lo que se requiere hacer es "dotar a las personas de mejor alimentación para que pueda desarrollarse mejor y tener oportunidades similares"; para uno más, participante en una institución de promoción de la paz, el primer paso que se requiere es "generar estructuras de participación social, no manipuladas por los intereses de los partidos políticos, lo cual está muy complicado".

Respecto a quienes tienen más posibilidades de resolver el problema de la pobreza, pareciera que las OSC entrevistadas tienen la percepción de que las posibilidades de acción frente a la pobreza están distribuidas en toda la sociedad. Incluso cerca de 20% de los entrevistados señaló que todos los actores sociales tenían posibilidad de influir en la resolución de los problemas de la pobreza. Puede destacarse, sin embargo, que el sector más preferido por las OSC fue el de los pobres mismos: una tercera parte de las respuestas señaló en el primer lugar a los pobres mismos como actores centrales en el combate a la pobreza, 20% a las organizaciones sociales y civiles, otro 20% al gobierno, 18% a los empresarios y 10% a las iglesias; fueron mencionados en el segundo lugar, los empresarios con 27%, las organizaciones sociales y civiles con 21%, lo mismo que el gobierno, las iglesias 18% y los pobres mismos, 12%.

Para las OSC entrevistadas la pobreza no sólo es un problema primordial del país, sino que además se está agudizando. Las respuestas fueron muy enfáticas en este sentido, con una vivencia aguda del problema de la pobreza en las regiones. Cerca de 90% de los entrevistados considera que la pobreza ha crecido en México y en sus regiones en los últimos 10 años; sólo 10% señaló que la pobreza sigue igual, pero se ha hecho más evidente en los últimos años o en sólo una de las entrevistas la respuesta fue que la pobreza en una región había disminuido.

Las OSC entrevistadas comparten en general una gran insatisfacción con el actual modelo de desarrollo y no están de acuerdo unánimemente en que sólo hace falta crecimiento económico para generar empleos e ingresos que disminuyan la pobreza. Una fuerte mayoría (86%) de las OSC entrevistadas piensa que es necesario rediseñar otro modelo de desarrollo sobre bases distintas del actual

y sólo 14% cree que basta con hacer ajustes al actual modelo. Coincidentemente, las que tienen esta última percepción son participantes de instituciones de asistencia privada. Por ejemplo, un miembro de una institución de segundo piso, fundación de promoción de fondos financieros, señaló que debe “replantearse el modelo para que genere mercados locales, mercados regionales, que haya un aprovechamiento más sustentable de los recursos naturales, de los recursos humanos y que tenga congruencia entre lo productivo y la dinámica social, el planteamiento educativo y de salud”; en cambio para otro, participante en acciones de asistencia privada, “hay que hacer ajustes, pues si ya estamos metidos en éstos, pues bueno, vamos haciéndolo, sí se necesitan muchos ajustes, pero bueno, vamos a darle tiempo a que esto continúe, pero ajustando unas cosas”.

PERCEPCIÓN DE LAS OSC ENTREVISTADAS ACERCA DEL PROGRAMA PROGRESA-OPORTUNIDADES³⁹

Imagen inicial del PROGRESA

Al preguntar a los entrevistados cuál era la primera idea que les provocaba escuchar Programa PROGRESA, el objetivo era obtener la percepción primaria. El resultado fue la notable diferencia con el perfil oficial del programa (sus objetivos explícitos, sus métodos y sus componentes) y los problemas de credibilidad entre los miembros de las OSC. La percepción primaria fue negativa. La imagen inicial que tuvieron los entrevistados respecto del PROGRESA fue muy diferenciada, aunque sobresalen las ideas cercanas de “asistencialismo”, “paternalismo” y “paliativos”, con 35% de las respuestas.⁴⁰ Otro conjunto importante de imágenes (27%) tiene que ver con intereses de tipo político al crear el Programa o al operarlo: tintes políticos electorales (la mayor parte favorables al PRI), el “divisionismo” o la “manipulación”. Sólo porcentajes menores de respuestas se acercan a las pro-

³⁹ Durante el proceso de las entrevistas se trató de distinguir claramente entre PROGRESA y el cambio a Oportunidades.

⁴⁰ La presentación de porcentajes busca solamente indicar la tendencia de las respuestas del grupo de miembros de OSC entrevistados; como no se trata de una muestra representativa, en términos estadísticos, no debe leerse este resultado de la siguiente manera: 35% de las OSC piensan que PROGRESA-Oportunidades es un programa asistencial o paternalista.

puestas del perfil original del programa: 8% de las respuestas identifican las acciones del PROGRESA como apoyo al capital humano o de combate a la pobreza extrema (un 8% adicional). Un pequeño porcentaje (5%) identificó inicialmente el nombre PROGRESA con el objetivo de progresar. Resulta de particular interés resaltar que cerca de la mitad de las personas que identificaron directamente al programa como “asistencialista” provienen de instituciones de asistencia privada; caracterizar el programa como asistencialista no es peyorativo para estas personas.

Semejanza o diferencia del PROGRESA

con otros programas de combate a la pobreza.

En el contexto de la falta de credibilidad de este programa ante las OSC, no identifican con claridad la diferencia de las acciones de PROGRESA frente a otras de combate a la pobreza. Un poco más de la mitad de los entrevistados (51%) considera que PROGRESA es un programa de combate a la pobreza semejante o igual a otros anteriores programas gubernamentales (casi la mitad de los que dicen que es semejante, lo relacionan con PRONASOL); y menos de la mitad (40%) considera que es diferente (casi la mitad de los que dicen que es diferente lo relacionan con PRONASOL). Sin embargo, para 27% de los entrevistados, algo que distingue al Progreso es que se dirige de manera importante a las mujeres o tiene un enfoque explícito de género. Por ejemplo, un miembro de una organización de defensa de los derechos de los agricultores dice que se “parece a PRONASOL en cuanto a que es un programa de alivio a la pobreza; en éste había comités, de alguna manera promovía algún mínimo de organización legal, aunque el comité muchas veces era manipulado. Con PROGRESA a lo mejor hace que llegue más directamente el recurso a la gente, pero promueven al final de cuentas una relación individual entre quien recibe y el Estado. Con PROCAMPO hay una semejanza y es que se trata de apoyos directos”; una participante en una organización educativa con enfoque de género señaló este programa “comparado con CONASUPO es diferente, porque ahora el recurso llega directamente a la familia, lo cual da un nivel de autonomía a las familias, a las personas, y ese nivel de autonomía genera que puedan tomar ciertas decisiones de lo que hacen con ese recurso”. Una dirigente de una organización de asistencia privada opinó que “el programa es diferente en cuanto a que ha estado orientado preferentemente a las mujeres, comparado con el PROCAMPO”.

Percepción acerca de la concepción sobre la pobreza y del combate a la pobreza en el programa PROGRESA

Los porcentajes más importantes de respuestas, si reunimos las dos siguientes categorías, se refieren a una concepción asistencialista o paternalista de la pobreza (24.3%) o de una situación que requiere apoyos fundamentalmente económicos (21.6%). Otro grupo de organizaciones percibe que el programa tiene la concepción de que las causas de la pobreza se encuentran en la insuficiencia de inversión en capital humano (27%) o en la ausencia de oportunidades (5.4%). La mayor parte de los entrevistados señaló no estar de acuerdo en esta concepción. Sólo en tres casos, los entrevistados afirmaron estar de acuerdo con la concepción de pobreza y de combate a la pobreza del programa; en estos casos, los miembros de organizaciones civiles señalan la concepción de insuficiencia en inversión en capital humano y en los tres casos se trata de instituciones de asistencia privada. Por ejemplo, un miembro de una institución financiera señala que la concepción del PROGRESA es “que los pobres necesitan dinero, pero ése no es el problema, el dinero no hace el cambio”; en otro caso, una participante en una organización de asistencia privada señaló que “sí, a mí se me hace integral (la concepción de PROGRESA) porque se están enfocando a diferentes aspectos” (alimentación, salud, educación).

Percepción acerca de los objetivos del PROGRESA

Al preguntar acerca de los objetivos principales del programa, los entrevistados identifican de una manera ligeramente diferente al programa ya que casi 38% señaló que los objetivos se refieren al apoyo (en alimentación, salud y educación) para el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios y 8% que se enfocan a la generación de oportunidades de los hogares pobres. Estas respuestas contrastan con la percepción primaria frente al programa. Otro núcleo importante continúa con la percepción de que los objetivos del programa son los apoyos a las familias pobres (27%); en cambio el núcleo que identifica explícitamente los objetivos como asistencialismo u otorgar paliativos se redujo a 16.2%. Paralelamente se incrementa el número de los que explícitamente responden que están de acuerdo con el programa (24% sobre el total de entrevistados). Pareciera que en el momento de aterrizar en los objetivos del programa, alguna duda se incorporara en las respuestas: por ejemplo, un miembro de una organización educativa dijo que los objetivos del programa son “que la gente

no se muera de hambre, o sea, su nivel de subsistencia no llegue a niveles de desesperación; en ocasiones sí apoyarlos con algunas cuestiones esenciales como salud, en algunas cuestiones de educación”. Otra participante en una organización de apoyo a mujeres indígenas señaló que “el objetivo es disminuir la extrema pobreza y enfocar (las acciones) hacia las zonas de más alta marginación; pretende hacerlo con una perspectiva de género, contempla una atención especial a las mujeres”.

Percepción sobre la forma de selección de beneficiarios

Para la mayoría de los entrevistados los procesos de selección favorecen problemas de exclusión e inclusión injustificadas, por lo que sugieren la modificación o revisión del método. Podríamos sintetizar en que la percepción es la siguiente: PROGRESA es un programa con un método de selección que genera problemas de exclusión e inclusión. Este aspecto es uno de los que más polémicas genera entre los entrevistados y el programa. Para 61% de ellos la selección es realizada mediante indicadores socioeconómicos, para 17% a través de indicadores y criterios políticos, para 8% con el apoyo de las autoridades locales y el resto o no sabe (8%) o señala otros métodos (5.5%). Una gran mayoría de las respuestas, casi unanimidad (97%) señala que sí conoce casos de exclusión o inclusión injusta de beneficiarios al programa. Para 89% de los entrevistados, el método de selección debe ser modificado parcial o totalmente. Por ejemplo, un dirigente de una organización de asistencia privada anotó que “los criterios de selección deberían establecerse evitando que se diera el clientelismo político entre las personas que promueven el programa a nivel local”; un promotor de salud comunitaria indicó que en la selección de los beneficiarios “ahí es donde de plano tendrían que participar las organizaciones, la misma comunidad, en el diseño realmente de la selección de la gente; (el) perfil de selección debería de venir de las mismas comunidades”.

Percepción acerca de la participación de los beneficiarios y de las comunidades en el PROGRESA

En la percepción mayoritaria (68%), el PROGRESA es un programa con una participación deficiente de los beneficiarios; la participación de éstos es considerada como pasiva o impuesta por la mitad de los críticos a las formas participativas del programa. Sólo 22% está de acuerdo en las formas de partici-

pación de los beneficiarios y el resto no sabe de ellas. Una participante en una organización de apoyo a proyectos de mujeres opinó que la forma de participación “es insuficiente porque es una participación condicionada, además de que las acciones que realizan no trascienden, deberían incluirse planes de desarrollo comunitario o de proyectos productivos”; otra persona activa en una institución de asistencia privada señaló que “sí es adecuada la participación pero (lo que) debería replantearse es el horario de las reuniones para que no interfiriera con la jornada laboral de las personas que deben asistir”.

Percepción acerca de la participación de las promotoras voluntarias en PROGRESA

No existe una percepción clara en torno a la participación de las promotoras. Incluso un porcentaje alto de los entrevistados no las conoce (29%), lo que refleja un relativo desconocimiento de la forma de operar de la etapa PROGRESA. Sin embargo, un porcentaje alto de las respuestas (41%) manifiesta desacuerdo con la forma de participación de las promotoras voluntarias, frente a 30% de aprobación. El desacuerdo se centra en que la participación de las promotoras es limitada, con poca información o capacitación, o que permanece en acciones de control, o en la concentración de poder que ha generado en las comunidades. Por otra parte, algunas respuestas subrayan el compromiso de las promotoras o su conocimiento de la comunidad. Por ejemplo, una participante en acciones de desarrollo en comunidades campesinas señaló que “hay muchas quejas, hay promotoras que son excelentes pero la mayoría son muy insensibles... ejercen un poder sobre las otras, las amenazan, les piden dinero. Sí se están construyendo procesos de empoderamiento, si lo quieres llamar así, con las mujeres que están ocupando algunos puestos públicos, pero de control”; un promotor en defensoría de derechos humanos, especialmente de los indígenas, indicó que la participación de las promotoras es “suficiente porque las mujeres huicholas son muy comprometidas; sin embargo, hay cierta incompreensión porque el programa es muy occidental, acartonado; con las promotoras no se generan problemas directos, el conflicto es más bien cultural”.

Percepción de la creación de ciudadanía a través de PROGRESA

La percepción mayoritaria de las OSC entrevistadas (86%) es que este programa no impulsa la generación de ciudadanía (no se indicó en el cuestionario un con-

cepto de ciudadanía, sino que se dejó abierta la pregunta). Sólo 14% de los entrevistados señaló que sí crea o puede crear ciudadanía. La mayor parte de los que explicitaron la relación de ciudadanía con derechos (71%), indicó que PROGRESA no crea conciencia de los derechos de los ciudadanos. Las razones que señalan los entrevistados fueron que el programa genera actitudes de pasividad, es coercitivo (condicionado) y carente de apoyos educativos o reflexivos. Por ejemplo, un dirigente de una OSC promotora de proyectos de desarrollo local apuntó que “el programa no genera ciudadanía porque las familias beneficiarias no tienen conciencia de sus derechos, creen que es una dádiva del gobierno y por lo tanto no tienen derecho a exigir”. Para una participante en una institución de carácter asistencial, el Programa sí genera ciudadanía “porque tienen programas de aseo de calles... y se tienen que organizar en comités”, aunque no sabe si los beneficiarios son conscientes de sus derechos.

Percepción frente a la integralidad de los tres componentes básicos del PROGRESA

(salud, alimentación y educación) como forma de combate a la pobreza

La percepción de las OSC en torno a la integralidad del programa es asunto de debate: para algunos los componentes del PROGRESA son los básicos, para otros no o deben complementarse fundamentalmente con actividades económicas o productivas, y con otras formas de participación o generación de responsabilidad. Para un porcentaje importante (42%) simplemente esta concepción del PROGRESA no es integral; sin embargo para otro 46% esta concepción sí es adecuada, pero (en 59% de los casos que aprueban la concepción del PROGRESA) requiere completarse (incluir algún otro componente para lograr efectivamente la integralidad). Poco más de la mitad de los entrevistados (56%) sugieren elementos que deben complementar el programa: un tercio habla de actividades productivas, otro de actividades de organización, generación de responsabilidad y más participación, el último tercio habla de que debe ampliarse el componente educativo (hasta educación superior y de adultos) u otros elementos. Por ejemplo, una indígena participante en acciones de defensa de los derechos humanos señaló que el PROGRESA “no es integral, porque falta la otra parte, el compromiso del beneficiario y el realmente hacerlo sujeto a través de la formación de la conciencia, de que si esos apoyos están no es sólo para aprovecharlos, sino también para ellos buscar la forma de que realmente tengan resultados en la familia”; un participan-

te en acciones de educación y desarrollo regional expresó que le parece que los tres componentes “van en ese sentido (de integralidad), que ya juntar tres cosas en un solo programa con una idea, me parece que ya va avanzando”.

*Percepción acerca de las transferencias económicas del PROGRESA
como forma de combate a la pobreza*

Este también es un tema de controversia porque casi la mitad de los entrevistados (49%) responde que es una forma inadecuada de combate a la pobreza y la otra mitad o no tiene claro este aspecto (14%) o sí lo considera adecuado (37%). Sin embargo, 64% de los que explicitaron su evaluación respecto a la suficiencia de los montos transferidos, optó por señalar que son insuficientes. Los que no están de acuerdo en las transferencias hablan de pasividad, paternalismo, dinero no ganado, paliativos; los que están de acuerdo (aunque hablan de insuficiencia) indican que es útil que los hogares tengan certeza de que van a recibir cierta cantidad, que ellos puedan decidir qué hacer con el dinero, que puede ayudar para solucionar problemas de emergencia o para alimento y ropa. Por ejemplo, una participante en acciones de educación de mujeres manifestó claramente su duda: “bueno, ahí no se qué decir, la verdad. La pobreza es mucha y la gente que está recibiendo el apoyo de PROGRESA está resolviendo muchas veces cotidianamente el problema de la alimentación”; en cambio, una activista en una organización de asistencia privada señaló que la transferencia no es adecuada “porque dejamos de vernos como seres humanos que podemos luchar por nosotros mismos”.

*Percepción acerca de las transferencias económicas del PROGRESA
sean canalizadas a través de las mujeres (madres de familia)*

El PROGRESA es visto como un programa que incorpora elementos positivos en apoyo a las mujeres pobres. A diferencia de las dudas con referencia a las transferencias, una mayoría muy clara (73%) de los entrevistados está de acuerdo en que las transferencias sean canalizadas a través de las madres de familia. El resto no tiene clara la respuesta (depende de cada familia, 21%; o no sabe, 6%); pero en ningún caso hay una respuesta totalmente negativa en este punto. Las razones que se expresan son que la mujer es buena administradora, que vela por el bienestar de los hijos o de la familia en general, o simplemente que está en la casa porque el marido emigra. Por ejemplo, uno de los promotores de una orga-

nización de apoyo a la educación y desarrollo regional claramente afirmó: “a mí me parece que ésa es una de las grandes virtudes del programa”; una participante en una OSC de apoyo a mujeres señala que las “mujeres gastas (n) ese dinero en cuestiones de familia, pero tampoco empodera a las mujeres ese dinero, porque las decisiones o el marco de decisión que ellas tienen es mínimo”.

*Percepción respecto de las becas escolares de PROGRESA
como forma de combate a la pobreza*

La mayor parte de los entrevistados tiene una percepción positiva de este aspecto de las becas (de hecho representa la mayor parte de la transferencia económica que reciben los hogares): 47% considera adecuado que se entreguen becas escolares y 31% está de acuerdo pero con algunos matices relacionados especialmente con la calidad de la educación (deficiente). También la mayor parte de los entrevistados (83%) considera adecuado que la beca de las niñas sea mayor a partir de secundaria, en general porque consideran que las niñas están en situación de desventaja o rezago; en algunos casos se señaló que está bien porque las niñas tienen más gastos. Por ejemplo, un participante en una fundación privada que fundamentalmente trabaja en zonas indígenas señaló que “no es adecuado otorgar becas, porque el dinero no es un incentivo en la cultura indígena, sino que todo tendría que ser a través de una visión comunitaria, no individual de los problemas. Más años de escolaridad no garantiza mejoras materiales, además, el mayor monto de beca a las mujeres no es determinante para que continúen o no en la escuela”. Un miembro de una OSC promotora de proyectos de desarrollo económico opinó que “sí es adecuado que ofrezcan becas, aunque la escuela sea un castigo; ahí estaba viendo nomás la secundaria, son prófugos de la escuela todo mundo; ¿quién quiere estar en la escuela para estarse sentado ahí? Pura educación virtual, no la relacionan con el mundo de la vida”.

*Percepción respecto de la capacitación en salud y las consultas médicas de PROGRESA
como forma de combate a la pobreza*

De nuevo una mayoría importante (86%) está de acuerdo en este componente del programa aunque una parte significativa de este grupo (cerca de la mitad) plantea matices. Los matices se refieren a la calidad de la atención, a la diferencia cultural entre doctores-enfermeras y beneficiarios, al carácter condicionado

de las consultas. El acuerdo está en la capacitación y en los servicios que se ofrecen, en la prevención que se promueve. Sólo 9% no está de acuerdo por la forma en que se está llevando (atención selectiva a familias PROGRESA y poca participación de ellas). Por ejemplo, una participante en una OSC de defensa de los derechos indígenas dijo que “ahí la cuestión es muy, muy cuestionable ese lado, porque hemos llegado a las comunidades donde las mujeres nos han dicho que las obligan... a ir al médico, que el médico ni las entiende, a veces no le tienen paciencia, a veces les gritan; entonces, ellas nos han dicho: no, este pues, para que voy al doctor si de todas maneras ni me entiende”. Una representante de una institución de asistencia privada juzgó que “ha sido una maravilla, ha sido una verdadera maravilla y eso es la cuestión de la promoción, no es tanto el dinero que les das, si no es la capacidad de pensar de que si yo lo hago de otra manera, mi familia está mejor, el niño está más bien nutrido”.

Percepción respecto de los apoyos en suplementos alimenticios de PROGRESA como forma de combate a la pobreza

Una mayoría de los entrevistados (75%) considera adecuado este componente del programa; sin embargo, sólo 28% lo considera adecuado sin más y el resto (47%) incluye matices en su evaluación. Por otra parte para 19% de los entrevistados este componente es inadecuado por la inadaptación cultural al gusto de los beneficiarios o por no incorporar los elementos regionales. Los matices tienen que ver con los mismo elementos señalados anteriormente, además de que se requiere complementar la actividad nutricional con una mayor capacitación a los hogares. Por ejemplo, un dirigente de una organización promotora del desarrollo regional señaló que este componente (suplementos) “es adecuado pero como fase inicial, porque debería promoverse la sostenibilidad en las comunidades, que pudieran generar las proteínas, las vitaminas a partir de sus recursos naturales”. Otro participante en una institución de asistencia privada indicó que otorgar suplementos es una actividad adecuada para combatir la pobreza porque “el niño pequeño no se puede esperar a que construyamos una sociedad equitativa, si no come ahorita lo suficiente para que su cerebro se desarrolle, para que su organismo se desarrolle sanamente... [con esta actividad] es ir rompiendo eslabones que produce la pobreza y que la recicla”.

Percepción respecto del elemento de “exigibilidad” (corresponsabilidad) del PROGRESA

Podríamos decir que el concepto de corresponsabilidad como tal no se encuentra (o se encuentra débilmente) en la percepción de las OSC entrevistadas. El método de búsqueda de corresponsabilidad no genera tampoco consensos ni en favor ni en contra; incluso hicimos el experimento de no usar la palabra “corresponsabilidad”, sino “exigencia” o cumplimiento y en muy pocos casos (13.5%) apareció en las respuestas el primer concepto. No deja de ser importante que las OSC, que están preocupadas en el aspecto de participación, no evalúen de esta manera el método de la corresponsabilidad utilizado en PROGRESA o lo evalúan con cautela. Si bien una mayoría (60%) está de acuerdo en la exigencia de cumplimiento de actividades del programa, lo piensa de una manera cautelosa: 12% con reservas y 24% con flexibilidad; y sólo 24% en acuerdo completo. Quienes piensan que es inadecuado se refieren fundamentalmente a que no ayuda a generar conciencia o ciudadanía; quienes piensan que es adecuado para no caer en situaciones de paternalismo o porque induce a la corresponsabilidad. Quienes mantienen reservas en el caso hablan de la necesidad de flexibilidad (debido al trabajo de los padres), de acentuar el componente de capacitación y convencimiento, de informar adecuadamente a los beneficiarios. Por ejemplo, un participante en una OSC de defensa de los derechos de los niños piensa que “obligar a la familia de esta naturaleza no conlleva a nada, no se genera una cultura de cambio, no se genera una cultura diferente a las familias, creo que podrían buscarse otro tipo de estrategias, otro tipo de alternativas para concientizar a la sociedad”; otra activista en una OSC de apoyo a los derechos de los indígenas reflexionó: “Yo creo que me parece muy bueno, porque es en lo que yo he podido observar el compromiso de la gente, precisamente creo que esto va muy de acuerdo con lo que estoy diciendo sobre el gran daño que es tener un paternalismo, ahí se le está ofreciendo algo pero a cambio de un esfuerzo, de un compromiso, de un trabajo con ellos”.

Percepción respecto de la infraestructura y calidad del servicio educativo asociado a PROGRESA

Probablemente este aspecto es uno de los que genera unanimidad en la percepción de las OSC entrevistadas y puede afectar negativamente el juicio general que se tiene sobre el programa, que trata de incentivar que los niños y jóvenes

asistan a la escuela. Un impresionante 100% juzga que la educación ofrecida a los estudiantes PROGRESA es de mala calidad; por otra parte, una mayoría importante (83%) evalúa como insuficiente, en algún grado, la infraestructura para atender la demanda estudiantil asociada a PROGRESA; sólo 12% hace alguna distinción de que la infraestructura es insuficiente en las zonas alejadas o para la demanda de educación secundaria. Por ejemplo, una dirigente de una institución de asistencia privada dice que la infraestructura es “insuficiente y de nada sirve que haya muchos niños en la escuela, si no hay un nivel académico adecuado”; un participante en una organización de promoción de la paz indica que “hay muchas escuelas que están funcionando con dos maestros y finalmente lo que está generando es que se le acumule chamba a los maestros... yo conozco comunidades de toda la vida que tienen los seis grados en una sola escuela, con dos maestros nada más”; otros más señalan la calidad es “muy mala”, “mala”, “deficiente”, “terrible”, “muy pobre”, “muy limitada”, “insuficiente”.

*Percepción respecto a si la educación es sentida
como un valor para los beneficiarios del PROGRESA*

El juicio negativo con respecto a los servicios educativos contrasta con la percepción de que la educación sí es un valor para los beneficiarios. Según la apreciación de las OSC entrevistadas la educación sí es un valor para los beneficiarios del PROGRESA (65% de los casos); en el otro extremo, 17% opina que la educación no es un valor y el resto o no sabe o no tiene una respuesta clara. Por ejemplo, para una participante en una OC de apoyo a la educación de mujeres la educación sí es un valor, “sí, yo creo que sí, la gente está super... o sea si la gente puede hacer por sus hijos, es ese tratar de mantenerlos en la escuela, culturalmente en el caso de las niñas no tanto”. En varios casos, los entrevistados señalaron que los padres consideran que la escuela puede ayudar para que los hijos no repitan la experiencia de pobreza. Por otra parte, un miembro de una OSC de apoyo a programas de desarrollo regional dice que la educación no es valor, “es más como una presión o requisito para obtener los beneficios del programa”.

*Percepción respecto de la infraestructura y
calidad del servicio de salud asociado a PROGRESA*

La evaluación respecto de los servicios de salud también es negativa en la percepción de los entrevistados, aunque no con la unanimidad de las respuestas frente a la educación. Para 76% de los entrevistados la infraestructura para atender a los beneficiarios PROGRESA es deficiente y para 15% es suficiente; para 86% de los entrevistados la calidad es insuficiente y el resto no sabe o no tiene una respuesta clara. Por ejemplo, una dirigente indígena de una asociación de asistencia privada en apoyo a la mujer reflexionó de la siguiente manera: “...y lo que necesitan es más material dentro de la clínica o enviar a una ciudad (al enfermo) pero con la ayuda de este programa, que hubiera un móvil, no se cómo se llama, para que traiga a los pacientes de un lugar a otro donde tenga más recursos o más herramientas... a veces manda practicantes, los doctores practicantes, las promotoras, las enfermeras igual, son así como promotoras así o, cómo se dice, como auxiliar”. Para otros el problema no es solamente de infraestructura sino de distancia cultural o de trato del personal de salud; una promotora en comunidades indígenas señala que el “problema radica en un trato diferente y discriminatorio hacia las mujeres indígenas, lo que hace falta es un modelo intercultural de salud”.

Percepción respecto de lo procesos de evaluación del PROGRESA

La percepción de los entrevistados de las OSC (60%) es que la evaluación del PROGRESA es inadecuada, en buena medida por concentrarse en análisis meramente estadísticos o administrativos; algunos hablan de que hacen falta evaluaciones “serias, de impacto”; sin embargo, un porcentaje muy importante (cerca de 38%) de los entrevistados desconoce si se han hecho evaluaciones adecuadas al programa. Un solo caso menciona evaluaciones importantes para el PROGRESA. Por otra parte, poco más de tres cuartas partes de los entrevistados señalaron que, por lo que saben, los beneficiarios no participan en las evaluaciones.

Percepción de los resultados positivos del PROGRESA

Puede decirse, en síntesis, que lo considerado como más valioso es el apoyo al desarrollo de las capacidades de los hogares pobres. Se solicitó a los entrevistados el ejercicio de concentrarse en forma sintética sólo en lo que consideraran resultados positivos del programa; prácticamente la mitad de los entrevistados

consideró como positivo que las familias beneficiarios recibieran apoyos en educación, salud y alimentación (39%) o la asistencia-permanencia en la escuela (11%), en relación con los tres componentes básicos del programa. Posteriormente, para los entrevistados es positivo que la mujer sea actor central de los apoyos (17%), que las familias dispongan del dinero para utilizarlo como desean (11%) o que se identifique mejor a la población vulnerable (11%). Cerca de 6% de los entrevistados consideró positivo que el gobierno tenga más apertura para corregir algunos señalamientos hechos al PROGRESA. Sólo una persona entrevistada no encontró nada positivo en el PROGRESA. Puede compararse esta percepción con la imagen inicial que se tuvo del programa.

Percepción respecto del cambio de PROGRESA a Oportunidades

La percepción mayoritaria es que el PROGRESA y el Oportunidades son prácticamente el mismo programa. En la percepción de los entrevistados no hubo un cambio de concepción en el programa; para la mayoría (59%) sólo hubo un cambio de nombre o de mercadotecnia, o simplemente no hubo cambio de concepción (26%) aunque sí hubo ampliación de cobertura o para no usar políticamente el programa o cambio de personal; sólo para 12% sí hubo cambio de concepción. La incorporación de nuevos elementos para impulsar oportunidades de desarrollo económico y social entre los hogares pobres extremos, en la percepción de los entrevistados, no fue asumida en el proceso del cambio de PROGRESA a Oportunidades, como novedosa o real, o simplemente se desconoce.

Percepción sobre la coordinación de PROGRESA-Oportunidades con el resto de acciones de la política social

La percepción en la mayoría (71%) de los entrevistados es que este programa está desvinculado del resto de acciones de la política social. Sólo 9% considera que sí está vinculado o que lo está tratando de hacer y el resto de los entrevistados no sabe. Por ejemplo, una dirigente de una organización filantrópica (fundación privada) habla de esta no coordinación "porque PROGRESA es como un actor un tanto virtual, es un recurso que llega de la Federación al Estado y de éste se reparte a los municipios y de municipios a comunidades, pero no hay actores físicos identificables, entonces no hay oportunidad de que los demás actores se vinculen y se organicen".

PROPUESTAS DE OSC EN ACCIONES DE COMBATE A LA POBREZA
Y CON RESPECTO AL PROGRAMA

Percepción de las posibilidades de participación de organizaciones civiles en acciones de combate a la pobreza

Para un sector de las OSC entrevistadas (30%) es aún difícil pensar en un trabajo conjunto con el gobierno (o los gobiernos) en acciones de combate a la pobreza. Para el resto de las organizaciones entrevistadas sí son posibles acciones comunes y destacan las siguientes propuestas: aportar experiencias de OSC en acciones conjuntas con el gobierno (30%), coordinarse con el gobierno a través de fondos públicos para las OSC (15%), obtener una legislación que permita a las OSC realizar propuestas para el diseño conjunto de programas (10%), aplicar recursos públicos a través de OSC (5%), otorgar orientación a las comunidades (5%), otros (5%).

Percepción de las posibilidades de participación de organizaciones civiles en Oportunidades

Desde la percepción de las OSC entrevistadas sí es posible coordinarse con el Programa Oportunidades. Sorprendentemente para la gran mayoría de las OSC entrevistadas (92%) sí hay posibilidades de interacción con Oportunidades; únicamente 6% considera que no es posible. Sin embargo, 9% de los entrevistados manifiesta aún dudas (no apertura del Programa, el gobierno estatal condiciona la participación de las OSC). Se señala sorprendentemente porque en las acciones generales de combate a la pobreza un sector importante manifestó dificultades en este sentido.

Las propuestas de las OSC son: aportar experiencia de OSC (32%), participar en debates, evaluaciones y propuestas al programa (28%), en relación con las comunidades (9%): orientarlas, favorecer la transparencia en el uso de recursos, recoger de manera independiente las opiniones de las comunidades.

Propuestas de organizaciones civiles frente a Oportunidades

Además de las propuestas ya señaladas en cada apartado, las OC entrevistadas plantearon las siguientes propuestas al programa Oportunidades: convocar a participar a otros sectores de la población en acciones frente a la pobreza, generar actividades de transparencia, información y ciudadanía en el Oportunidades,

otorgar apoyos a jóvenes a través de OC, cambiar el nombre del programa, promover los medios de desarrollo locales, promover más proyectos autogestivos, enfatizar el trabajo en comunidad, revisar todo el programa, no dar recursos en efectivo, afinar los elementos de género, realizar mejores diagnósticos de la problemática, crear fuentes de empleo a las madres de familia.

REFLEXIONES FINALES

El programa PROGRESA-Oportunidades ha sido probablemente uno de los más evaluados en la lista de acciones frente a la pobreza en México. Desde el diseño mismo se incorporó el proceso de evaluación interna y externa; para desarrollarlo se ha contado con la participación de los propios funcionarios y operadores (del mismo programa y de sus socios centrales como lo son las instituciones de salud y educación participantes), con instituciones de investigación nacionales e internacionales y con financiamiento interno y externo (en particular del BID). Se han hecho públicos los resultados de las evaluaciones y ya en los últimos años se pueden consultar en la página electrónica del programa. Sin duda, todo esto constituye un avance positivo hacia una cultura de la evaluación y de la transparencia; sin embargo, el proceso no ha estado exento de críticas e insuficiencias. Sería útil, después de varias rondas de análisis internos y externos, la preparación de un balance del proceso evaluativo, que permita consolidar los avances, reformar los aspectos indispensables y sobre todo detectar agendas de investigación; en este marco sería también necesario estudiar las redes de *key players* de esta trayectoria de evaluación y analizar cómo han interactuado los evaluadores y los evaluados. Dos de las agendas pendientes más importantes son, desde nuestro punto de vista, el avance en los procesos de autonomía de los evaluadores (como lo apunta la nueva Ley General de Desarrollo Social) y la incorporación de otros actores sociales relevantes para el desarrollo social.

En esta línea, este trabajo se propuso aportar elementos iniciales para incorporar la percepción de otros actores sociales, en específico las OSC. En un recorrido por las evaluaciones internas y externas del programa, resalta que estas organizaciones no han sido incorporadas de manera significativa ni como informantes ni como evaluadoras. Poco se conoce, en forma sistemática, de las per-

cepciones que estos actores tienen respecto de PROGRESA-Oportunidades, aún y cuando las autoridades federales responsables de las acciones de desarrollo social hablan de la importancia de incorporar la participación ciudadana. Decidimos, por ello, estudiar estas percepciones.

¿A qué resultados llegamos? No es el propósito de este texto señalar que las percepciones de un conjunto de OSC resumidas aquí deben asumirse como única verdad; la percepción misma reseñada es heterogénea, como es el mundo mismo de estas organizaciones civiles, e incluso muestra en determinados aspectos grados importantes de desconocimiento de la operación del programa. Lo que sí queda claro es un grado importante de *déficit de credibilidad* del programa entre las OSC entrevistadas, déficit que por lo demás pareciera disminuir con el tiempo.

El ejercicio de estudio de la percepción de un grupo de OSC sobre el PROGRESA-Oportunidades arroja esta conclusión: domina una percepción crítica de las OSC. Si comparamos los resultados de las evaluaciones oficiales⁴¹ con esta percepción de las OSC entrevistadas resaltan diferencias notables. Los aspectos más cuestionados del programa son: la concepción de pobreza articulada en el diseño de PROGRESA, problemas de inclusión y exclusión (y por tanto del método de selección de beneficiarios), la participación deficiente o condicionada de los beneficiarios, la no generación de ciudadanía por ausencia de capacitación al respecto o de generación de una conciencia de derechos, mala calidad de la educación ofrecida a los estudiantes y de los servicios de salud ofrecidos a los hogares, desvinculación con el resto de acciones de la política social e insuficiencia en las evaluaciones. Otros aspectos cuestionados por un sector importante de los entrevistados (aunque no mayoritario) se refiere al programa como de carácter asistencialista o paternalista, con favoritismo electoral (inicialmente en beneficio del PRI), como incompleto y no integral en la forma de combatir la pobreza, con montos insuficientes en las transferencias a los hogares pobres. Los miembros de las organizaciones entrevistados consideran, en su mayoría, que la infraestructura de educación y salud para atender a los beneficiarios del programa es insuficiente. La mayoría de los entrevistados considera o que no hubo cambio importante entre PROGRESA y Oportunidades, o que no hay diferencia entre este PROGRESA-Oportunidades y otros programas gubernamentales anteriores.

⁴¹ Ver una síntesis en Oportunidades, 2003: 39.

Sin embargo, resalta una segunda conclusión que podemos titular los claroscuros de una dinámica. A falta de un estudio inicial que nos permitiera comparar percepciones en el tiempo, habíamos postulado una hipótesis: las percepciones iniciales de sectores de OSC frente al Progreso habían sido preferentemente de rechazo o de crítica, como lo mostraban algunas iniciativas de OSC;⁴² esta hipótesis coincidió con la percepción “primaria” que nos narraron los entrevistados, centrada en asistencialismo, paternalismo y electoralismo del programa. Después de estas entrevistas, enriquecemos nuestra hipótesis: si nuestros supuestos son correctos, las percepciones de las OSC entrevistadas se han ido modificando con el tiempo. Del fuerte rechazo se está pasando a la crítica matizada, que cuestiona fuertemente algunos elementos, que valora positivamente otros, que propone modificaciones y que considera posible la interacción con Oportunidades. La mayoría de los entrevistados valoró positivamente (generalmente con matices) que las transferencias se entreguen a las madres de familia y que las becas escolares sean mayores para las niñas a partir de secundaria, que el programa incluya capacitación en salud y apoyos en suplementos alimenticios, y que exija cumplimiento de actividades. En la percepción casi unánime de los entrevistados sí es posible la interacción con PROGRESA-Oportunidades; puede no ser extraña a esta percepción, el juicio prácticamente unánime de los entrevistados en torno a que la pobreza es uno de problemas más importantes del país.

Junto con la anterior, una tercera conclusión puede dibujarse: el PROGRESA-Oportunidades genera percepciones encontradas en los entrevistados, especialmente acerca de los objetivos del programa, del papel de las promotoras (vocales) voluntarias (para algunos comprometidas con su comunidad, para otros poco capacitadas y concentradoras de poder en las comunidades), de la integralidad del programa (para algunos incorpora los elementos básicos de educación, salud y alimentación; para otros debe completarse con aspectos centrales como los productivos o la educación de adultos y superior) y de la entrega de transferencias como forma de combate a la pobreza, percibidas por algunos como paternalismo o generadoras de pasividad, y por otros como un factor positivo que genera certidumbre de ingresos en los hogares beneficia-

⁴² Nos referimos al monitoreo de Alianza Cívica, ya citado, y al estudio de la Red de Promotoras y Asesoras Rurales y Milenio Feminista (2000).

rios; sin embargo, paradójicamente la mayor parte califica como positivo que los hogares reciban becas escolares (que constituyen el más amplio porcentaje de las transferencias).

En cuarto lugar, resaltan algunos aspectos que apuntan hacia un relativo desconocimiento de la forma de operar y evaluar el programa: porcentajes importantes desconocían las formas de selección de los beneficiarios, el rol de las promotoras, la coordinación entre instituciones del sector salud, de educación y PROGRESA-Oportunidades, y los procesos de evaluación mismos.

Para profundizar (y comprobar) este supuesto proceso desde el rechazo o la crítica frontal hacia la crítica matizada y la apertura a la interacción con el PROGRESA-Oportunidades, tenemos que responder algunas preguntas centrales: ¿de dónde surgió el déficit de credibilidad del programa entre las OSC entrevistadas? ¿Del simple origen político y teórico del programa? ¿De una lógica diversa de política social propuesta? ¿De la falta de información y de iniciativas de interacción entre OSC y programa? ¿Qué ha permitido un cambio paulatino en la percepción sobre el programa? Y en este marco, ¿qué insumos proponen para los procesos de evaluación del programa? Solamente podemos incorporar algunas respuestas posibles, producto de las entrevistas reseñadas en este trabajo, que deben completarse o criticarse con una investigación más detallada al respecto y que deben tomar en cuenta la heterogeneidad de las OSC.

En primer lugar, es probable que el déficit de credibilidad se haya alimentado por una parte en el contexto político del inicio de PROGRESA: después del programa de Solidaridad fuertemente cuestionado por sus vinculaciones electorales con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari y en medio del sexenio de Ernesto Zedillo, cuando arreciaban ya las campañas políticas que llevarían a la primera alternancia presidencial en México; en este marco, para diversas OSC no era difícil concebir al PROGRESA como un instrumento político al servicio del PRI.

En segundo lugar, el origen teórico del PROGRESA ha sido importante para algunas OSC, dado que lo consideran como parte de las reformas económicas y sociales del llamado neoliberalismo: en las entrevistas es nítida en las organizaciones una gran insatisfacción con el modelo económico vigente y la necesidad de cambiar las políticas económicas actuales.

En tercer lugar, en la etapa PROGRESA, la interacción con las OSC fue prácticamente inexistente, con muy débil información directa del programa, lo que

pudo haber amplificado las dudas y críticas de éstas; en este sentido se puede hablar de deficiencias en la comunicación social del programa.

En cuarto lugar, con el tiempo y el avance en la cobertura geográfica de Oportunidades, las OSC se han ido encontrando con él en las comunidades en las que actúan y han surgido iniciativas marginales de interrelación entre programa y OSC. Algunos de los entrevistados mencionaron incluso una especie de choque entre sus críticas iniciales al programa y sus observaciones en las comunidades con hogares beneficiarios: los primeros con actitud crítica, los segundos con el gusto de ser incluidos y de poder resolver problemas apremiantes.

Así, en síntesis, algunas organizaciones mantienen un fuerte rechazo al programa y para otras organizaciones se va dibujando un panorama más complejo: consideran a la pobreza como uno de los principales problemas del país y observan la práctica de un programa que llega a las comunidades en las que trabajan y a millones de mexicanos; observan que los hogares reciben efectivamente transferencias económicas y en especie, y servicios (insuficientes) de salud y educación; plantean críticas al programa y sugerencias para su modificación o ampliación. Lo que está a la discusión en este último caso, para estas organizaciones, es el tipo de políticas sociales que deben articularse para enfrentar la pobreza de una manera más integral que incorpore, entre otros aspectos, formación de ciudadanía, promoción de derechos vinculados a responsabilidades, articulación a actividades productivas, mejoras en la infraestructura y en la calidad de la atención a la salud y a la educación, cambios en los procesos de selección, mayor participación de los beneficiarios mismos y de las organizaciones civiles. Estos son algunos de los insumos (preguntas, enfoques) que aportan las OSC entrevistadas para los procesos de evaluación del actual Oportunidades.

Bibliografía

- ADATO, Michelle (2000) "El impacto de PROGRESA sobre las relaciones sociales en la comunidad", en PROGRESA, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impactos a nivel comunitario*. México: SEDESOL, pp. 133-187.
- , David COADY y Marie RUEL (2000) "Evaluación de operaciones de Progresas desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y

personal de salud" en PROGRESA, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos operativos del Programa*. México: SEDESOL, pp. 39-336.

- , Bénédicte de la BRIÈRE, Mindek DUBRAVKA, Agnes QUISUMBING (2000) "El impacto de PROGRESA en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar", en PROGRESA, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y en las relaciones intrafamiliares*. México: SEDESOL, pp. 65-212.
- BOLTVINIK, Julio (2003) "Economía Moral. Evaluación ligth de Oportunidades", en *La Jornada*, 25 de abril.
- CIDE (2001) *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001. Encuestas de Evaluación 2000*. México: CIDE.
- EDWARDS, Meredith (2001) *Social Policy, Public Policy. From Problem to Practice*. Australia: Allen-Unwin.
- ESCOBAR LATAPI, Agustín (2000) "PROGRESA y el bienestar de las familias. Los hallazgos", en PROGRESA, *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impactos a nivel comunitario*. México: SEDESOL, pp. 3-31.
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2002) *Resultados de la evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (progresas) semiurbano. 2001*. México: CIESAS-PROGRESA.
- (2003) *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*. México: SEDESOL, Serie documentos de investigación.
- FILGUEIRA, Fernando (2004) *Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina (II)*, en www.encyclopedia.org.uy
- GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio (2003) "Los retos del PROGRESA en la nueva política social", en Mónica Gendreau y Enrique Valencia Lomelí, *Hacia la transformación de la política social en México*. Puebla: UNICEF/INDESOL/UIA/ITESO/UdeG, pp. 357-368.
- HERNÁNDEZ PRADO, Bernardo y Mauricio HERNÁNDEZ ÁVILA (2005) *Oportunidades 2003. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2003*. México: Instituto Nacional de Salud Pública y CIESAS.
- IFPRI. (2000) *¿Está dando buenos resultados Progresas? Informe de los resultados de una Evaluación realizada por el IFPRI 2000*. México: SEDESOL.

- INDESOL (2001) *Compromisos sociedad civil y gobierno para la superación de la pobreza*. México: SEDESOL-INDESOL.
- (2002) *Oportunidades con calidad. Propuestas del Diagnóstico Situacional Participativo 2002*, México: SEDESOL.
- INSP-CIESAS (2002) *Resumen ejecutivo de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Oportunidades.
- SEDESOL (s/f) *Puedo abrir todas las puertas. Soy una mujer que progresa. Manual para la facilitadora*, México: Mujer y Medio Ambiente, SEDESOL/PROGRESA/INDESOL/FONAES/IMSS.
- OLVERA, Alberto J. (2001) *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- OPORTUNIDADES (2002) *Oportunidades y la construcción de ciudadanía en programas de desarrollo social y superación de la pobreza. Seminario de consulta*, México: Oportunidades.
- (2003) *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México: Oportunidades.
- RACZYNSKI, Dagmar (1998) "The crisis of old models of social protection in Latin America: New alternatives for dealing with poverty" en V. E. Tokman y G. O'Donnell (editores) *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 140-168.
- RED DE PROMOTORAS Y ASESORAS RURALES Y MILENIO FEMINISTA (2000) *"Dinero del Diablo". Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género del Progreso*. México: Red de Promotoras y Asesoras Rurales y Milenio Feminista, mimeo.
- SEDESOL (2003a) *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, 2003. México: *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo.
- (2003b) *Resultado de la Encuesta sobre percepción de los beneficiarios de Oportunidades*. México: Subsecretaría de Prospectiva, Evaluación y Planeación de la SEDESOL.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique y Rodolfo AGUIRRE REVELES (2001) "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en E. Valencia Lomelí, M. Gendreau y A. M. Tepichín, *Los Rostros de la Pobreza. El Debate*. Tomo I. México: UIA-ITESO/Ediciones Limusa, pp. 27-99.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003) *Transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema. Caso Progreso en México*, Serie "Estudios de caso y experiencias relevantes de gerencia social en América Latina", 8. Washington: BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

VI GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES: PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES

15. LAS DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE SUS INDICADORES EN LAS ACCIONES DE INDESOL

■
CECILIA LORÍA SAVIÑÓN*

PARTICIPACIÓN, CAPITAL SOCIAL Y
LA ESTRATEGIA DEL INDESOL CON LAS OSC

En la actualidad muchas sociedades se encuentran inmersas en la búsqueda de nuevos mecanismos y procedimientos que les permitan impulsar la intervención de diversos actores sociales en la consecución del desarrollo social y humano. En las sociedades contemporáneas se viven procesos cada vez más complejos que invitan a repensar, entre otras cosas, las relaciones establecidas entre la sociedad civil y el gobierno.

Un concepto que se ha utilizado para contribuir a esta discusión de manera significativa es el de capital social. Al respecto, el Banco Mundial tiene una propuesta de definición que ha permitido un mejor y más claro entendimiento del concepto, al tiempo que ha permitido contrastarlo con la realidad logrando su operacionalización: "El Capital Social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El Capital Social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene unidas".¹

* Instituto Nacional de Desarrollo Social.

¹ <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/>

Del dilema que plantea la polaridad individuo-sociedad, el interés primordial se refiere a la sociabilidad y los vínculos sociales. En este sentido, el concepto de capital social no responde o da solución a este dilema; esto le compete a la sociología en su conjunto. Pero si bien el capital social se realiza concretamente por medio de relaciones sociales, lo que especifica al concepto es el término capital, es decir, su comprensión del conjunto de recursos que pueden ser activados para generar mayor riqueza, bienestar y éxito en los emprendimientos de los individuos: al capital físico, financiero y humano, viene a sumarse este capital social caracterizado por las relaciones sociales en marcos de confianza y reciprocidad. Existen diversas expresiones de lo que hoy se denomina capital social, las cuales tienen un peso significativo en el proceso de desarrollo de la sociedad. De ahí la importancia de los aspectos teórico-metodológicos para poder considerarlo un instrumento de medición comparativo.

Con el propósito de impulsar la reflexión y el análisis en torno al tema, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), se ha propuesto documentar el impacto del capital social en el desarrollo y con ello contribuir a esa discusión. A partir de estos elementos, el INDESOL busca contribuir a la construcción de una mayor gobernabilidad, entendida como la capacidad del Estado para recibir, encauzar y atender la demanda social y establecer los mecanismos que garanticen una participación ciudadana colectiva y autónoma en la solución de sus problemas.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 señala entre sus objetivos: *el fortalecimiento del tejido social comunitario, fomentando la participación y el desarrollo comunitario*. Para ello, plantea la necesidad de dejar atrás el asistencialismo y paternalismo, diseñando y ejecutando juntos proyectos basados en el enfoque de capital social que permitirá visibilizar valores de participación ciudadana y corresponsabilidad. La experiencia del programa de Solidaridad hizo patente la necesidad de modificar el papel del gobierno, ya que el protagonismo con que se involucró en la organización comunitaria obstaculizó los procesos de organización autónoma y autogestiva.

La propuesta desde INDESOL es no sólo proporcionar recursos monetarios o materiales a las comunidades empobrecidas, sino que sus habitantes sean sujetos y no meros objetos de la política social. El punto de partida es el reconocimiento y fortalecimiento del tejido social de la comunidad y de sus aspiraciones tra-

bajando juntos en proyectos que potencian los activos individuales y colectivos de la misma comunidad. En este sentido, la resignificación del capital social es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo.

El INDESOL tiene entre sus funciones y responsabilidades relacionar, vincular, articular, financiar, fortalecer y construir alianzas entre y con organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, instituciones académicas y la población sujeto de atención, tarea enfocada al diseño de modelos de desarrollo local. Estas alianzas entre gobierno y sociedad civil, basadas en confianza, cooperación, autonomía y transparencia, buscan abrir nuevos espacios de participación vinculados al desarrollo social. La postura del INDESOL en cuanto al capital social es que no es el gobierno quien está promoviéndolo, instrumentándolo y generándolo; las organizaciones sociales, particularmente las organizaciones de la sociedad civil, son un actor fundamental en su construcción y promoción. En cambio, el papel del gobierno es facilitar y promover el trabajo que ellas hacen, con ello se garantiza la autonomía de los procesos, de otra manera se estarían propiciando prácticas que se quieren eliminar y erradicar en el actual momento político.

En referencia al papel y contribución de las organizaciones en cuanto al fomento del desarrollo social y la generación de capital social, con frecuencia y con facilidad se les atribuyen funciones que rebasan su alcance, como por ejemplo mejorar las condiciones de vida de las personas. Sin embargo, se encuentran en desventaja frente a los programas gubernamentales, por ejemplo el de Oportunidades,² que tiene un aparato institucional y una capacidad presupuestal y

² La sustancia de Oportunidades es el desarrollo humano, tal y como lo define Amartya Sen y los informes más recientes del PNUD, como ampliación de las libertades y las capacidades de la gente para alcanzar bienestar social. El método de Oportunidades es la corresponsabilidad, una nueva lógica de relación entre gobierno y ciudadanía, basado en el ejercicio mutuo de obligaciones y compromisos. El sentido de Oportunidades es la equidad.

Oportunidades implica un nuevo aliento a un esfuerzo que ya ha dado resultados para las familias en extrema pobreza, hacer mejoras operativas e innovar los procedimientos, por ejemplo, para corregir los problemas de la focalización excesiva en zonas rurales y de una inadecuada focalización geográfica en las localidades urbanas.

Mediante el programa Oportunidades el gobierno federal busca reducir las desigualdades que afectan a los sectores más pobres en materia de oportunidades educativas, de oportu-

técnica, con una perspectiva de política pública. De ahí que la identidad de las organizaciones, su naturaleza y objetivo en la perspectiva de hacer política social son totalmente diferentes.

Por ello, el INDESOL considera que la contribución más importante de las organizaciones está en el capital social, en la generación de procesos colectivos que permitan encontrar soluciones a los problemas del desarrollo y la consolidación de la gobernabilidad democrática.

La relación entre gobierno, organizaciones y capital social tiene que ver con el tema de gobernabilidad, en tanto que es con el capital social como se pueden crear los mecanismos y los instrumentos para que la gobernabilidad se materialice y avance, es decir, para que las organizaciones planteen y gestionen las demandas que el gobierno ha de atender.

La participación colectiva en la solución de los problemas comunes establece un marco entre los grupos sociales y el Estado para el intercambio y la negociación. El capital social estrecha los lazos de cohesión y pertenencia grupal que pueden dar lugar a la conformación de sujetos sociales. En este sentido es evidente la interacción o cruce que existe entre la acción del Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las organizaciones comunitarias y los grupos sociales comunitarios.

El INDESOL ha retomado las cuatro dimensiones para la medición de capital social que propone Bernardo Kliksberg (2001). La primera corresponde a los valores éticos dominantes en una sociedad, la segunda a su capacidad de asociatividad; la tercera tiene que ver con el grado de confianza entre los miembros de una sociedad. La cuarta dimensión es la conciencia cívica.

En el INDESOL se reconoce la importante contribución de las organizaciones en diferentes aspectos como son el impulso de procesos de rescate y fortalecimiento del tejido social comunitario. Aportan su metodología al diagnóstico y atención de programas sociales y generan nuevos modelos de atención. Hay un fomento y capacitación de agencias de desarrollo social, considerando el senti-

tunidades de salud, de oportunidades de nutrición, de oportunidades de ahorro, de oportunidades de empleo e ingreso. En este sentido es obligación del gobierno pugnar por reducir la desigualdad y abrir oportunidades para quienes la dinámica del mercado, por sí misma, no puede hacerlas llegar.

do de agencia como lo señala Amartya Sen. Este autor dice que la agencia o el agente es quien genera procesos de poder comunitario, de poder social de los sujetos que les permiten la defensa de sus derechos: "...la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. La agencia se refiere al individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado hasta intervenir directa o indirectamente en actividades individuales o conjuntas en el terreno político y de otros tipos" (Sen, 2000: 35).

En ese sentido, las OSC promueven la inclusión de temas ausentes con presencia débil en la agenda social nacional (para muchas esto se ha logrado a través de la denuncia). Tal es el caso de los temas de género, de niños y niñas, de grupos con capacidades diferentes y de indígenas a la agenda nacional.

Las organizaciones son también un canal efectivo de participación social y de articulación de demandas sociales, y en este sentido vemos, por ejemplo, una de las relaciones más importantes con el tema de gobernabilidad, porque ellas son el gozne que está recuperando o sirviendo como el receptáculo de la demanda social, canalizándola en esquemas participativos a las diferentes instancias de gobierno a través del uso de sus herramientas metodológicas, la experiencia y su contacto con las comunidades. A través de mecánicas flexibles de trabajo, han generado diversos modelos³ efectivos de intervención social en diferentes campos y temáticas.

Algunos datos que permiten reflejar el trabajo del INDESOL con las organizaciones de la sociedad civil por ámbito de la estrategia Contigo, se pueden apreciar en el siguiente cuadro. Si vemos a las OSC por ámbito de acción, hasta fines de 2003, tenemos lo siguiente:

³ Al respecto pueden consultarse los reportes de investigación del proyecto del Consejo de Educación para Adultos de América latina (CEAL) estudio de modelos de incidencia de las Organizaciones Civiles en el desarrollo social, disponibles en la Dirección de investigación de INDESOL.

CUADRO 1
OSC del SIOS por ámbito de acción y
etapa en el ciclo de vida sobre el que actúan, 2003.

Ciclo acumulativo	Derechos Humanos	Desarrollo Comunitario	Ecología	Educación	Salud	Totales	Porcentaje
Infancia	57	238	34	164	185	678	19.4
Adolescentes	74	227	33	170	173	677	19.4
Jóvenes	98	287	49	207	251	892	25.6
Adultos	97	259	58	164	198	776	22.2
Adultos mayores	52	200	28	68	119	467	13.4
Totales	378	1211	202	773	926	3490	100.0
Porcentaje	10.8	34.7	5.8	22.2	26.5	100.0	

Fuente: SIOS.

Recapitulando, podemos afirmar que las organizaciones son un actor que atrae la inversión social interna y externa. Igualmente, fomentan e impulsan acciones de formación de capital humano en desarrollo social, e incentivan un nuevo orden democrático (en México fue muy claro).

Asimismo, es posible decir que el INDESOL parte de cuatro premisas para abordar el tema de capital social:

1) El gobierno no genera capital social. La razón básica se encuentra asociada a la historia del corporativismo y la organización clientelar mexicana fomentada desde las esferas gubernamentales. En todo caso, desde el espacio público puede rescatarlo, promoverlo, fomentarlo y acrecentarlo mediante políticas específicas, pero son los sujetos sociales quienes lo generan o lo construyen.

2) Las OSC son, en sí mismas, un activo del capital social. Su propia manera de trabajar y su existencia misma ya muestra que son un instrumento idóneo y que en sí mismas son un ejemplo de lo que puede ser el capital social.

3) Las OSC pueden, mediante su intervención, como con lo proyectos que realizan con apoyo del INDESOL, tomar en cuenta e impulsar acciones que fortalezcan el capital social, como base del desarrollo integral.

4) El capital social existe de manera diferenciada con diversos grados de fortaleza y debilidades en las comunidades.

LAS DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL EN EL TRABAJO DEL INDESOL

En el Indesol se ha ido aclarando una hipótesis que orienta el esquema de colaboración con las OSC: *que los proyectos de las OSC que se basan en el capital social tienen un mayor impacto y sostenibilidad.*

Dicha hipótesis y la propuesta de Bernardo Kliksberg respecto a las dimensiones del capital social: valores éticos, capacidad de asociatividad, grado de confianza y convivencia cívica, se han traducido en variables que podrían ubicar el trabajo de colaboración con OSC de diferente naturaleza. La intención es ver si efectivamente existe correspondencia en esta propuesta (véase esquema 1).

ESQUEMA 1
Dimensiones del capital social

Valores éticos dominantes	• Bien común • Igualdad • Equidad • Fraternidad • Solidaridad • Legalidad • Corresponsabilidad	• TRANSPARENCIAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS • Tolerancia • Respeto • Sensibilidad y actitudes frente a pobreza, exclusión e injusticia • Cooperación
Capacidad de asociatividad	• Densidad organizativa • Diversidad organizativa • Formas asociativas • Formas informales • Tequio-mano vuelta • Incidencias en agendas públicas	• REDES SOCIALES • Motivación • Recuperación • Capacidad de propuestas, movilización, negociación, diálogo y alianzas • Liderazgo • Etcétera
Grado de confianza	• INSTITUCIONALIDAD • Reglas del juego condensadas • Costos de transacción • Nivel de corrupción • Vigencia del estado de derecho y respeto DDHH • Arreglos comunitarios	• Confianza en organismos gubernamentales • Confianza en instituciones económicas, políticas sociales y culturales • Credibilidad • Autonomía • Responsabilidad • Caracterización y evaluación de los...
Conciencia cívica	• Valor de democracia • Participación ciudadana • Participación electoral • Conducta cívica • Autonomía de las organizaciones	• ESPACIOS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN FORMALES • Libertades: Acceso a la información, decisiones y organización • Democracia interna en las OSC

En el tema de valores éticos se han incluido valores como bien común, igualdad, equidad, fraternidad, solidaridad, legalidad y corresponsabilidad. En función de eso pueden saltar algunas cuestiones de concreción, que posteriormente pueden traducirse en indicadores. A partir de esos valores es posible buscar el nivel de cooperación, de transparencia y rendición de cuentas, de tolerancia, de respeto, de sensibilidad y actitudes frente a la pobreza, exclusión o injusticia.

En lo correspondiente a la *capacidad de asociatividad* están presentes la densidad organizativa, la diversidad organizativa, las formas asociativas, las formas informales (por ejemplo el tequio, que en México es una forma de organización de los indígenas que les permite organizarse colectivamente y ayudarse mutuamente), la incidencia en las agendas públicas, como algunas de esas variables. ¿Cómo se traduciría esto? ¿Qué tendríamos que buscar? Algunos de los elementos pueden ser la capacidad de propuesta y movilización, negociación, diálogo y alianzas, la de liderazgo, las redes sociales, la motivación y la recuperación.

En la *dimensión de confianza*, deberíamos abordar el nivel de institucionalidad de la organización, preguntándonos: ¿cuál es su nivel de formalidad y existencia, de capacidad organizativa, las reglas del juego condensadas dentro de la organización, la normatividad y la forma en que hacen contratos?, ¿cómo son los costos de transacción que tienen, el nivel de corrupción, si lo hay, la vigencia del estado de derecho, respecto de los derechos humanos y los arreglos comunitarios? ¿Qué arreglos comunitarios se desarrollan entre ellos y la comunidad, y dentro de la propia comunidad a partir de la incidencia que ellos tienen? Tal vez esto lo podríamos encontrar en el grado de confianza respecto de los organismos gubernamentales, la confianza en las instituciones económicas, de credibilidad, de autonomía, de responsabilidad, de caracterización y evaluación de los referentes gubernamentales.

La *última dimensión sería la conciencia cívica*, donde se encuentran valores tales como la democracia, la participación ciudadana, la participación electoral, la conducta cívica, las prácticas cívicas que se desarrollan y la autonomía de las organizaciones. Estos valores podríamos encontrarlos en espacios de consulta y participación formales, en libertades de acceso a la información, en decisiones de la organización y en la democracia interna de las propias organizaciones.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL

Como parte de la traducción y reflejo de estas líneas de trabajo quisiéramos abordar el tema de la construcción de indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos. En relación con los cualitativos, estamos hablando de transparencia y rendición de cuentas. Esto se encuentra dentro de la misión de las organizaciones, de sus reglamentos y planes con contenidos sobre transparencia y rendición de cuentas, habría que preguntarles si cuentan con todo ello. Si existe en la comunidad, barrio o área de influencia de la organización una instancia ciudadana dónde informar o consultar actividades que realiza la organización, si ésta rinde cuentas a la comunidad de referencia con la que está trabajando y cuál es la instancia y el mecanismo con el que lo hace. Si las reglas del gobierno han sido abiertas o cerradas.

Una vía más para construir indicadores podría ser un instrumento mediante el cual se tendría que realizar un seguimiento no sólo de la organización desde antes de que le se apruebe un proyecto y a todo lo largo de la duración del mismo, sino también de los referentes gubernamentales con los cuales interactúa la organización; para las organizaciones esto resultaría de mucho provecho. De esa manera las OSC tendrían la seguridad de que no son solo ellas las que están siendo evaluadas o que están en la mira, sino que también se está evaluando su interacción con los otros actores sociales y políticos.

Respecto de los indicadores cuantitativos, estos podrían ser el número de publicaciones anuales que informan las organizaciones, lo que da cuenta del trabajo de la organización, el número de la información periódica sobre las fuentes y destinos de los recursos, si las organizaciones cuentan con auditorías externas. Sabemos que las organizaciones tienen un domicilio, un directorio de miembros que puede ser consultado, un teléfono, una dirección de correo electrónico o una página en internet, y todo esto podría ser utilizado para tener indicadores cuantitativos que nos permitieran apreciar la transparencia de la organización, pero también y sobre todo, el nivel de acceso y aprovechamiento de la comunidad de los bienes y servicios públicos.

En lo que respecta a redes sociales y el grado de institucionalidad de las OSC. Encontramos algunos elementos que nos permiten hacer un diagnóstico de su grado de institucionalización. Aquí vale destacar que la intención no es necesari-

riamente tener una especie de microscopio al interior de las organizaciones, ni caer en una especie de fiscalización, sino encontrar un mecanismo de autodiagnóstico; más que para el gobierno, esta información también debe de ser útil para que las propias organizaciones midan su nivel de institucionalidad. Una muestra del instrumento que se aplicaría para recabar la información cualitativa y cuantitativa aparece en el siguiente esquema.

ESQUEMA 2
Redes sociales

INDICADORES

CUALITATIVO		CUANTITATIVO	
☐ Horizontales	☐ Jerárquica	☐ Número de redes existente en la:	
☐ Tolerantes	☐ Alternativas		
☐ Abiertas	☐ Cerradas	☐ Comunidad	☐ Formales
☐ Fines aceptables	☐ Ilegales	☐ Región Estado	☐ Informales
☐ Transparentes	☐ Opacidad	☐ Número de redes en las que participa la OSC	
		☐ De qué tipo	☐ Social _____
			☐ Económica _____
			☐ Política _____
			☐ Culturales _____
			☐ Temáticas _____
			☐ Sectoriales _____
		☐ La OSC ha participado en la creación de redes	
		☐ Sí	☐ Cuáles _____
			☐ _____
			☐ _____
		☐ No	

Respecto de las redes sociales, hemos retomado la definición que hace Adela Cortina, quien en el 2001 pronunció una teleconferencia desde Europa en la cual mencionaba la importancia de las redes sociales y el capital social. La doctora Cortina decía lo siguiente: "Valoremos si las redes en las cuales estamos participando son horizontales o jerárquicas, son tolerantes o autoritarias, son abiertas o cerradas, tienen fines aceptables o mantienen cierto

ESQUEMA 3
Institucionalidad de las OSC

INDICADORES

CUALITATIVO	CUANTITATIVO
☐ La misión de la organización está asumida por todos los miembros	☐ ☐ La OSC cuenta con un reglamento interno ☐ Sí ☐ No
☐ En la vida interna de la organización operan las reglas establecidas en el reglamento	☐ ☐ Cuenta con personalidad jurídica ☐ Sí ☐ No ☐ Cuál _____
☐ Están claras las funciones de cada integrante de la OSC	☐ ☐ Están dados de alta en algún registro público, social o gubernamental ☐ Cuáles _____
☐ Existen en la comunidad instancias para dirimir conflictos	☐ ☐ Están claros los mecanismos y procedimientos para el manejo de los recursos ☐ ☐ Están claros los mecanismos para el cambio de directivos

nivel de ilegalidad, son transparentes o hay un nivel de opacidad o de no transparencia".

Sin duda existen antecedentes de redes o articulaciones en las comunidades o regiones, es decir, seguramente hay una parte histórica donde la gente y las organizaciones se han articulado entre sí y han buscado generar redes y sinergias.

Hay que localizar qué proyectos, iniciativas de redes o articulaciones existen y qué logros se han conseguido en este tema. Asimismo, en la parte cuantitativa, hay que buscar el número de redes que existen en la comunidad, en la región, en el estado, en el país, si son formales o informales; el número de redes en las cuales participa la organización, de qué tipo son: sociales, temáticas, geográficas, sectoriales, y en cuáles ha participado la organización. Cada una de estas variables debería de contener un conjunto de indicadores.

En lo que toca al aspecto cualitativo, hay que preguntarse si la misión de la organización está asumida por todos los miembros, si en la vida interna de la organización operan las reglas formales en los reglamentos, si están claras las

funciones de cada integrante, si existen en la comunidad instancias para dirimir conflictos. En este sentido hay que hacer una valoración del cumplimiento de los compromisos y contratos de las organizaciones, qué tanto las organizaciones cumplen sus compromisos, sus acuerdos, sus convenios.

Nuevamente en la parte cuantitativa, tendríamos que ver si la organización cuenta con un reglamento interno, si cuenta con personalidad jurídica, si están dados de alta en algún registro público, social o gubernamental, si están claros los mecanismos y procedimientos para el manejo de los recursos financieros, materiales, si están claros los mecanismos para el cambio del aparato directivo. Esto es importante puesto que muchas veces en las organizaciones existen personas que se convierten en líderes eternos, a quienes no les importa que en el reglamento diga que cada cinco años se llevará a efecto una asamblea para cambiar directiva.

Abordando los espacios de consulta y participación formales, como ejemplo de esa otra dimensión, es pertinente dimensionar: ¿cuál es el valor de la participación en la comunidad? ¿cuál es el valor de la participación al interior de las organizaciones? ¿cuál es el valor de la participación en espacios formales de gobierno? Hay que recordar que hasta hace casi tres años, aquella organización que participaba en una instancia de consulta con el gobierno ya era vista con cierta desconfianza, como si hubiera sido cooptada, como si hubiera traicionado los principios o intenciones que le dieron origen. Es decir, se ponía en tela de juicio su autonomía.

Otro punto es abordar cómo se incentiva la participación de los grupos tradicionalmente excluidos, tanto en las organizaciones como en la comunidad. Hay que recordar que todavía, hasta hace muy poco, las directivas de las organizaciones eran mayoritariamente de varones adultos y mayores. Las generaciones jóvenes y las mujeres tenían muy poco acceso a las instancias directivas. Este hecho se correlacionaba ampliamente con el perfil de los participantes miembros de las comunidades. Para ello nos sirve ver qué cambios se han logrado a través de la participación en esas instancias, así como es importante hacer una evaluación de la relación y la participación en instancias generadas por los gobiernos, es decir, en los órganos de consulta, en las comisiones intersecretariales, etc.

En la parte cuantitativa, podemos apreciar el número de espacios y comisiones de consulta y participación que existen en la comunidad, tipos de espacios,

si son de consulta, si son de deliberación, si son de decisión. ¿En cuántos participa la organización, de qué tipo, en cuántos participa la comunidad? ¿Existen también espacios de consulta y decisión formales al interior de las organizaciones? ¿Se respetan y hay seguimientos a los acuerdos? ¿Existen registro de los aportes, acuerdos, así como constancia de la participación? Para ver con mayor precisión el contenido del instrumento que nos permitiría medir los aspectos de los que venimos hablando y que servirían para construir indicadores. Véase el siguiente esquema:

ESQUEMA 4
Espacios de consulta y participación formales

INDICADORES	
CUALITATIVO	CUANTITATIVO
☐ Cuál es el valor y peso de la participación en: ☐ La comunidad ☐ Al interior de la OSC ☐ En espacios formales de los gobiernos	☐ Número de espacios y comisiones de consulta y participación que existen en la comunidad
☐ Cómo se incentiva la participación de los grupos tradicionalmente excluidos en las OSC y en la comunidad	☐ Tipos de espacio: ☐ Consulta ☐ Deliberación ☐ Decisión
☐ Qué cambios se han logrado a través de la participación en dichas instancias.	☐ En cuántos participa la OSC ☐ De qué tipo ☐ En cuántos participa la comunidad ☐ De qué tipo ☐ Existen espacios de consulta y decisión formales al interior de la OSC ☐ Se respetan y hay seguimientos a los acuerdos ☐ Existe registro de los aportes y acuerdos, así como constancia de la participación

Somos conscientes que esta propuesta para construir indicadores de capital social es perfectible y que puede ser enriquecida. Pero creemos que puede ser un buen inicio para avanzar en la construcción de indicadores que nos permitan

medir los logros de los proyectos apoyados por el INDESOL en la perspectiva del capital social. Sabemos que nuestra propuesta tiene muchos problemas todavía, es simplemente un ejercicio, digamos un juego con distintos elementos, intentando imaginarnos cómo podrían ser las cosas, pero también con una clara intención de llegar a un nivel en el que no nos quedemos únicamente en la discusión conceptual, sino que empecemos a apuntar elementos más claros hacia el diseño de un modelo metodológico y de herramientas que nos permitan aterrizar de manera más clara el tema de capital social.

Bibliografía

- FLORES, Julia Isabel (2003) *Políticas sociales y creación de capital social de dos municipios del Estado de México*. México: Grupo Interdisciplinario de Expertos en Investigaciones Sociales y Políticas, A. C.
- MAZZOTTI, Giovanna (2003) *Redes de organizaciones civiles de desarrollo sustentable en el sureste mexicano*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- KIKSBERG, Bernardo (2001) *El capital social*. Caracas: Universidad Metropolitana.
- SEN, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.
- SOMUANO, María Fernanda y Gabriela PÉREZ (2003) *El impacto de las organizaciones civiles de mujeres en la formación de capital social y desarrollo*. El Colegio de México.

16. OPORTUNIDADES Y LA SUPERACIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO

LUIS ALBERTO BARQUERA*

Para mis amigos de Oportunidades

PRESENTACIÓN

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades surge en 2002, con base en el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual tenía el propósito “de apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar (...) a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura en salud y alimentación” (PROGRESA, 2001: 15). Además del objetivo anterior, Oportunidades añade otro complementario, el de “...contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (Oportunidades, 2003: 11-12) Es cierto que PROGRESA asumía la importancia de propiciar la complementariedad con otros programas, en tanto que reconocía que el solo desarrollo de capacidades es insuficiente para explicar y superar la pobreza, sin embargo Oportunidades coloca en el centro este planteamiento para explotar con mayor agresividad esta vocación.

En este marco la Coordinación Nacional de Oportunidades tomó la iniciativa de construir, junto con la Secretaría de Educación Pública, a través del Insti-

* Las opiniones y puntos de vista aquí expresados son responsabilidad única y exclusiva del autor, por lo que Oportunidades no es responsable del contenido de este documento. El autor estuvo a cargo del diseño y operación del proyecto en cuestión hasta junio de 2003.

tuto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) y de la Secretaría de Salud (SSA) e IMMS Oportunidades y Régimen Obligatorio, una propuesta que permitiera utilizar la plataforma de Oportunidades para atacar el problema de rezago educativo y mejorar la educación en salud entre las familias beneficiarias de este programa. De este esfuerzo surgió el Proyecto para la Superación del Rezago Educativo de los Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades el cual tenía el objetivo de

[...] lograr que las beneficiarias (jóvenes y adultos) titulares de Oportunidades, en condición de rezago educativo, tengan la oportunidad [...] de alfabetizarse y acreditar su educación básica, al tiempo que adquieren los conocimientos fundamentales para el auto cuidado de su salud y la adecuada utilización de los servicios.

En este sentido, se pretendía que las beneficiarias tuvieran una verdadera oportunidad, durante su estancia en el programa

(...) de dominar instrumentos y contenidos fundamentales para participar en el desarrollo y ejercer la ciudadanía, mejorar la calidad de su vida y ampliar sus opciones, así como tomar decisiones propias y continuar aprendiendo" (Oportunidades, *et al.*, 2002).

La primera etapa del proyecto consistió en una prueba piloto que se desarrolló durante el 2003 en algunos municipios y localidades de los estados de Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹ La estrategia central durante esta etapa consistió en sustituir las sesiones de Comunicación Educativa en Salud por los módulos "La palabra" y "Vivamos mejor", del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT), y la utilización de los rotafolios de seis temas de salud en los círculos de estudio, en tanto se modificaban dichos módulos para integrar los 35 temas que marcan las reglas de operación de Oportunidades. Se consideró que las titulares que desearan superar el rezago educati-

¹ En una segunda etapa se generalizarían las acciones al resto de la República. La meta inicial del proyecto se planteó atender a un mínimo de 1.5 millones de personas, miembros de familias beneficiarias, que no hayan terminado la educación básica.

vo podían cumplir con su corresponsabilidad asistiendo a los círculos de estudio del INEA, donde recibirían contenidos de salud además de alfabetización y educación básica, en lugar de asistir a la unidad de servicios médicos.

Los principales objetivos de la prueba piloto consistieron en verificar aspectos como los siguientes: la viabilidad de abordar los temas de salud en los círculos de estudio, la capacidad operativa del INEA para asegurar la prestación y permanencia del servicio de educación de adultos y la capacidad de esa institución para certificar el cumplimiento de la corresponsabilidad. Se pretendió observar si la acción del proyecto incidía en la activación de la demanda y si la propuesta del MEVyT era pertinente para los beneficiarios de Oportunidades, así como probar la efectividad de diversos mecanismos de coordinación para hacer empatar los sistemas informáticos (para la certificación de la corresponsabilidad y dar seguimiento a los avances en la acreditación, por ejemplo).

En este trabajo se valora el peso del rezago educativo entre la población más pobre, en particular la que se encuentra incorporada a Oportunidades, y la importancia de los vínculos entre educación, salud y nutrición. También se intenta perfilar líneas de desarrollo de política pública, en el marco de los positivos resultados que arrojó la prueba piloto del proyecto mencionado.

EL REZAGO EDUCATIVO

La población en rezago educativo es aquella con 15 o más años de edad que no ha iniciado o concluido su educación básica. En esta condición se encuentran, de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda, 32.95 millones de personas, es decir, más de mitad de la población con 15 años o más de edad (52.4%). El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* reconoce que el grupo de mexicanos en condición de rezago educativo

no plantea una demanda activa, ya que sus condiciones de supervivencia y trabajo no le permiten visualizar la posibilidad de acceso a otros tipos de conocimiento y servicios educativos. Dada la vinculación estructural del rezago escolar con la pobreza, la población joven y adulta sin educación básica forma parte, casi en su totalidad, de los grupos marginados y en condición de indigencia (SEP, 2001: 224).

La situación señalada anteriormente se debe, según Schmelkes y Kalman, a que la pobreza y la pobreza extrema “afectan de manera especial a la población analfabeta y con escasa escolaridad, no por el hecho de carecer de conocimientos o de la habilidad para la lectoescritura, sino porque estos son, precisamente, elemento constitutivo y resultante de una condición de pobreza.” En otras palabras, “[...] la falta de escolaridad o el analfabetismo son más bien consecuencia que causa de la pobreza” (Schmelkes *et al.*, 1994: 6-7 y 12).

Sin embargo, pese al enorme esfuerzo del INEA, el problema del analfabetismo y la baja escolaridad sigue ahí, como el dinosaurio de Tito Monterroso. El rezago educativo entre la población beneficiaria de Oportunidades es emblemático, tanto por las dimensiones de su presencia como de su profundidad, aún sin que este programa cubra a la totalidad de su población objetivo y sin que haya entrado a las grandes ciudades, cosa que ocurrirá este año (2003) para alcanzar una cobertura general de 5 millones de familias.

Como se aprecia en el cuadro 1, los beneficiarios analfabetas constituyen el 20.8% del total de personas con 15 o más años incorporados al programa, el doble de lo que marca el censo para esta población (10.2%) a nivel nacional, sin contar el D.F.² Sólo en Oportunidades se concentra la mitad (47.9%) del total de analfabetas del país.

En cuanto a las personas sin primaria completa tenemos que prácticamente la mitad (47.7%) se encuentra en esa condición, a diferencia del 30% que establece el censo. Oportunidades aporta al total nacional de personas sin primaria completa el 37.3%, es decir, casi cuatro de cada diez mexicanos en esta condición.

Sin secundaria completa se encuentran el 29.3% de los beneficiarios de Oportunidades, poco más de lo que establece el censo para este indicador (24.6%). Esto representa una tercera parte del total de personas a nivel nacional sin secundaria completa (27.9%)

De esta forma tenemos un abrumador 77% de beneficiarios del programa sin educación básica, muy por encima del 54.6% que nos marca el censo para todo

el país. Una tercera parte de la población total nacional sin educación básica (33.1%) es beneficiaria de Oportunidades.

CUADRO 1
Población nacional y de Oportunidades con 15 o más años
por condición de analfabetismo y escolaridad

Total Nacional Concepto	Oportunidades*		Censo**		Porcentaje Oportunidades Censo
	Personas	Índice	Personas	Índice	
Población de 15 años y más	13,271,506	100.0%	56,611,411	100.0%	23.4%
Analfabetas	2,760,473	20.8%	5,761,190	10.2%	47.9%
Sin primaria completa	6,330,508	47.7%	16,971,914	30.0%	37.3%
Sin secundaria completa	3,888,551	29.3%	13,943,714	24.6%	27.9%
Sin educación básica completa	10,219,060	77.0%	30,915,628	54.6%	33.1%
Con educación básica y más	3,052,446	23.0%	25,695,783	45.4%	11.9%

* Estimación hechas con base en las proporciones que ofrece la Encel 2003 para analfabetismo y rezago educativo, aplicadas al padrón activo al cierre de 2003. Para la determinación de los índices se omiten no especificados de condición de alfabetismo y escolaridad. **No incluye el Distrito Federal.

Fuentes: Información de Encel y padrón activo de cierre de 2003 y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos.

Este panorama se presenta de forma similar a nivel de los estados, sin embargo adopta características particulares en cada uno de ellos. En el caso de San Luis Potosí llama la atención que el rezago acumulado en Oportunidades tiene un peso relativo mayor en el estado que a nivel nacional (cuadro 2). Mientras que el analfabetismo en Oportunidades representa el 47.9% del total de analfabetas del país, en San Luis Potosí éstos representan el 65.0% del total estatal. Igualmente ocurre con los beneficiarios sin primaria completa, quienes a nivel nacional representan el 37.3% del total en este indicador pero el 57.9% a nivel del estado. En el caso de la secundaria incompleta tenemos a 27.9% en términos nacionales y 40.6% en ese estado de la república. Para terminar, tenemos que mientras Oportunidades aporta al total nacional de gente sin educación básica el 33.1%, en el caso del estado esta proporción alcanza el 50.7%. En suma tendríamos que sólo atacando el rezago educativo en Oportunidades resolveríamos la mitad del problema de personas sin educación básica en todo el estado.

Por otro lado, al interior de Oportunidades encontramos que, fuera de secundaria incompleta, sus indicadores se presentan igual o por debajo del prome-

² La información sobre el rezago educativo en Oportunidades no incluye al Distrito Federal debido a que este programa no ha entrado a la capital del país hasta finales de 2004. En adelante, cuando se comenta información estadística “a nivel nacional”, se entiende que es sin contar el D. F., sea de Oportunidades o del Censo.

dio a nivel nacional Entre los beneficiarios de Oportunidades el índice de analfabetismo (20.%) es casi igual que el nacional (20.8%). Sin embargo, están peor los porcentajes de beneficiarios sin primaria completa (47.7 % a nivel nacional y 53.4% en San Luis Potosí) y sin educación básica completa (77.0% a nivel nacional y 80.1% en San Luis Potosí). Sólo en el porcentaje de personas sin secundaria completa está mejor el estado (26.8%), que el nacional (29.3%)

En todo caso, San Luis Potosí se encuentra por de bajo del nivel de escolaridad promedio que se presenta en Oportunidades a nivel nacional.

CUADRO 2
Población estatal y de Oportunidades con 15 o más años
por condición de analfabetismo y escolaridad. San Luis Potosí

San Luis Potosí Concepto	Oportunidades*		Censo		Porcentaje Oportunidades
	Personas	Índice	Personas	Índice	Censo
Población de 15 años y más	529,693	100.0%	1,442,368	100.0%	36.7%
Analfabetas	105,806	20.0%	162,693	11.3%	65.0%
Sin primaria completa	282,669	53.4%	487,940	33.8%	57.9%
Sin secundaria completa	141,860	26.8%	348,996	24.2%	40.6%
Sin educación básica completa	424,530	80.1%	836,936	58.0%	50.7%
Con educación básica y más	105,163	19.9%	593,896	41.2%	17.7%

* Estimación con base en las proporciones que ofrece la Encaseh para las familias activas al cierre de 2002 sobre analfabetismo y rezago educativo, aplicadas al padrón activo 2003. Para la determinación de los índices se omiten no especificados de condición de alfabetismo y escolaridad.

FUENTES: Información de Encaseh y padrón activo de cierre de 2002 y 2003, así como XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos.

Es interesante observar el problema por grupos de edad en los cuadros 3 (analfabetismo y escolaridad al interior de cada grupo de edad) y 4 (analfabetismo y escolaridad de acuerdo con su composición por grupo de edad). Es evidente que los más jóvenes son los más escolarizados. El grupo de 15-34 años, definido así por su importancia para una eventual focalización de acciones de educación de adultos, concentra la mitad de la población con 15 y más años (50.9%) (Cuadro 4). Sólo presenta 6.1% de analfabetismo, a diferencia de los demás que rebasan el promedio nacional. Pero destaca que prácticamente 4 de cada 10 beneficiarios de Oportunidades en este grupo (38.1%) no tienen la secundaria completa y 3 de cada 10 (27.2%) no cuentan con la primaria completa. Esto explica que

el 65.3% de este grupo de edad no tenga la educación básica completa. Sin embargo, el 34.7% de este grupo que sí cuenta con educación básica pesa mucho en el conjunto de la población con 15 y más años de Oportunidades (Cuadro 3) porque en este estrato se concentra casi 9 de cada 10 (88.9%) de los que no se encuentran en condición de rezago educativo (cuadro 4). Esto es, en pocas palabras, que una persona beneficiaria de Oportunidades con 35 años o más es prácticamente seguro que se encuentra en condición de rezago educativo.

CUADRO 3
Grupos de edad por condición de analfabetismo y escolaridad de la población
estatal y de Oportunidades con 15 o más años. San Luis Potosí (%)*

Concepto		15-34	35-39	40-49	50-59	60 y +	Total
Población de 15 años y más	Oportunidades	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Censo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Analfabetismo	Oportunidades	6.1	14.2	21.5	37.5	59.3	20.0
	Censo	3.6	8.0	12.2	22.1	36.0	11.3
Sin primaria completa	Oportunidades	27.2	56.1	75.1	89.6	95.9	53.4
	Censo	15.5	30.8	44.7	62.5	78.2	33.8
Sin secundaria completa	Oportunidades	38.1	31.7	20.1	8.5	3.3	26.8
	Censo	28.1	25.5	23.3	18.5	12.5	24.2
Sin educación básica completa	Oportunidades	65.3	87.8	95.2	98.1	99.2	80.1
	Censo	43.5	56.3	68.1	81.0	90.7	58.0
Con educación básica y más	Oportunidades	34.7	12.2	4.8	1.9	0.8	19.9
	Censo	56.5	43.7	31.9	19.0	9.3	42.0

* Estimación con base en las proporciones que ofrece la Encaseh para las familias activas al cierre de 2002 sobre analfabetismo y rezago educativo, aplicadas al padrón activo 2003. Para la determinación de los índices se omiten no especificados de condición de alfabetismo y escolaridad.

FUENTES: Información de Encaseh y padrón activo de cierre de 2002 y 2003 respectivamente, así como XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos.

Por otro lado tenemos el analfabetismo y la escolaridad por grupos de edad. Destaca que el grupo de los menores de 50 años representa el 75.4% del total de la población de Oportunidades con 15 o más años, en particular el grupo de 15-34 (que concentra, como ya señalamos, al 50.9% de esa población). Esto es importante porque deja claro que la inmensa mayoría no son "viejititos", un argumento tradicional para justificar el abandono de la población en rezago, sobre todo en zonas rurales.

Cuadro 4
Condición de analfabetismo y escolaridad por grupos de edad de la población estatal y de Oportunidades con 15 o más años. San Luis Potosí (%)*

Concepto		15-34	35-39	40-49	50-59	60 y +	Total
Población de 15 años y más	Oportunidades	50.9	9.6	14.9	10.2	14.4	100
	Censo	53.3	9.7	14.3	9.7	13.0	100
Analfabetismo	Oportunidades	15.5	6.8	16.1	19.1	42.5	100
	Censo	17.2	6.9	15.5	19.1	41.3	100
Sin primaria completa	Oportunidades	26.0	10.1	21.0	17.1	25.8	100
	Censo	24.4	8.8	18.9	18.0	29.9	100
Sin secundaria completa	Oportunidades	72.4	11.4	11.2	3.2	1.8	100
	Censo	61.9	10.2	13.8	7.4	6.7	100
Sin educación básica completa	Oportunidades	41.5	10.5	17.8	12.5	17.8	100
	Censo	40.0	9.4	16.8	13.6	20.2	100
Con educación básica y más	Oportunidades	88.9	5.9	3.6	1.0	0.6	100
	Censo	71.8	10.1	10.9	4.4	2.9	100

* Estimación con base en las proporciones que ofrece la Encaseh para las familias activas al cierre de 2002 sobre analfabetismo y rezago educativo, aplicadas al padrón activo 2003. Para la determinación de los índices se omiten no especificados de condición de alfabetismo y escolaridad.

FUENTES: Información de Encaseh y padrón activo de cierre de 2002 y 2003 respectivamente, así como XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos.

El analfabetismo afecta a 15.5% del grupo de 15 a 34 años y al 22.3% de los menores de 40 años. Este porcentaje es alto si consideramos que el índice nacional es de 11.3%. Si observamos además a los menores de 50 años el porcentaje llega a 38.4%, es decir 4 de cada 10.

En el caso de la primaria incompleta tenemos a 26% del grupo de 15-34 y al 36.1% si consideramos al conjunto de los menores de 40 años. Si sumamos a los menores de 50 años el porcentaje llega al 57.1%. El problema de la secundaria incompleta se presenta fundamentalmente en el grupo de 15-34 con 72.4%. Si observamos a todos los menores de 40 años el porcentaje llega a 83.8%. En este marco se entiende que en el grupo de 15 a 34 años se concentre el 41.5% de personas sin educación básica completa. El porcentaje llega al 52% si consideramos a los menores de 40 años.

Si analizamos la información a la luz de la condición rural o urbana del rezago o del sexo de los beneficiarios, aparecen nuevas disparidades.

En conclusión, en el caso de San Luis Potosí, tenemos que el problema del analfabetismo y el rezago educativo son muy graves en la población en extrema pobreza:

- Oportunidades en San Luis Potosí se encuentra claramente peor que el promedio estatal. Los índices de rezago se disparan al doble (como en el caso del analfabetismo que el 20% en Oportunidades frente al 11.3% estatal), o son superiores en más del 50% respecto al índice estatal (sin primaria completa 53.4% en Oportunidades frente al 33.8% en el censo; sin educación básica completa 80.1% y 58.0%, respectivamente). Algunos erróneamente consideran reducido el índice sin secundaria completa (26.8%) en Oportunidades, porque no consideran la enorme cantidad de personas que no cuentan con primaria completa.
- En este marco la situación del estado de San Luis Potosí es peor que a nivel nacional, si consideramos el peso de Oportunidades en el conjunto del rezago. En el promedio nacional el 77% de la población con 15 años o más de Oportunidades no tiene educación básica, frente al 80.1% en el estado. Asimismo, sólo nuestro programa incluye al 50.7% de todos los potosinos en condición de rezago, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, donde Oportunidades concentra sólo a la tercera parte (33.1%)
- Es fácil decir que los más jóvenes son los más escolarizados, pero esto es relativo si consideramos que el 65.3% del grupo de 15-34 de edad no tiene la educación básica completa. Este grupo es estratégico para cualquier intención de focalizar acciones educación de adultos por la proporción que guarda frente al total de la población con 15 años y más (50.9%), tanto en primaria como en secundaria.
- El analfabetismo es grave si consideramos que el porcentaje para los menores de 40 años (22.3%) es similar a los promedios estatal y nacional (20.0% y 20.8%, respectivamente) y si consideramos que estamos hablando de beneficiarios en edad productiva y que todavía pueden aportar mucho a sus familias y comunidades. Si incluimos a los menores de 50 años la proporción de analfabetas alcanza 4 de 10 beneficiarios (38.4%).
- Evidentemente existe un grave problema de primaria incompleta en la población menor de 50 años, especialmente en la de 15 a 34. Si no se resuelve este problema el estado no podrá dar pasos firmes en la generalización de la educación básica. El gran porcentaje de beneficiarios sin primaria completa

hace ver relativamente reducido el porcentaje de personas con secundaria inconclusa. El problema de la secundaria incompleta cobrará mayor relevancia en la medida en que tengamos más gente con primaria. Esto implica una política que masivamente incorpore a los beneficiarios para que terminen su primaria y a quienes no han terminado la secundaria. En el caso de la población en extrema pobreza se deben atacar los dos problemas al mismo tiempo.

- Es escandaloso el porcentaje de beneficiarios sin educación básica en Oportunidades: 80.1% (cuadro 2). Y del total que sí la tiene (apenas 19.9%) prácticamente 9 de cada 10 (el 88.9%) tiene entre 15 y 34 años (cuadro 4). Por eso decimos que si usted pregunta su edad a uno de nuestros beneficiarios y le contestan que tiene 35 años o más puede apostar a que se encuentra en condición de rezago educativo.
- Por todo lo anterior podemos afirmar que es muy importante todavía la población en condición de rezago educativo joven y adulta (con edades entre 15 y 39 años, y/o entre 15 y 49) y que es falsa la idea de que no es importante el rezago que se concentra entre estas edades.
- Estos índices son conservadores, si tomamos en cuenta que todavía Oportunidades no cubre a su población objetivo y que, en el mejor de los casos, hemos estado considerando a los menores de 50 años, cuando el adulto entra a la categoría de "adulto mayor" a partir de los 60.
- Por todo lo anterior, Oportunidades es una plataforma excelente para focalizar acciones orientadas a superar el rezago educativo.

EL PROYECTO EN LA PERSPECTIVA DE LA INVESTIGACIÓN Y LA EVALUACIÓN DE OPORTUNIDADES Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

En la perspectiva de la investigación y la evaluación de Oportunidades

¿Por qué es importante combatir el rezago educativo en Oportunidades? Además de los anteriores datos, que por sí mismos justifican acciones educativas orientadas hacia esos beneficiarios, la evaluación del programa realizada por el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) indicó en su momento que los médicos recomendaban acciones de educación de adultos para potenciar el impacto del programa en la salud y que las beneficiarias demandaban opciones educativas relevantes para su vida (Adatto, 2000: 86-88, 195-201 y 205).

Muchas mujeres mencionaron leer y escribir. Quieren aprender estas habilidades para llenar solicitudes y firmar papeles, para ayudar a sus niños en sus estudios y con las tareas, y para "defenderse" en las esferas tanto públicas, como privadas. Los doctores entrevistados dijeron que otras formas de educación para adultos tales como enseñarlos a leer y escribir, a sumar y a restar, son elementos críticos para el buen funcionamiento del Programa Progres a (Adatto, 2000: 87).

Asimismo, en cuanto a la importancia de la escolaridad de los padres en el éxito escolar de los niños, Adatto señala en la evaluación que los niños de padres más preparados, tienen un mejor aprovechamiento escolar en comparación con niños de la misma edad, y que la importancia relativa de la escolaridad de la madre es tres veces mayor que la del padre (Adatto, 2000: 76). Esto sólo confirma lo que se ha dicho hasta el cansancio: que existe una relación estrecha entre analfabetismo o baja escolaridad y el fracaso escolar del niño, especialmente de la madre (Schmelkes, *et al.*, 1994: 75-76).

Ampliar el capital cultural de las familias significa ampliar sus opciones y su capacidad de participar. Si ampliamos las oportunidades educativas de los padres tendremos familias más saludables, niños que desarrollarán mejor sus capacidades, estudiantes con mayor oportunidad de tener éxito en la escuela y adultos con mayor capacidad de participar en la vida social y económica de sus comunidades (Schmelkes, *et al.*, 1994: 12 y 75-76; Wagner, 1998: 25 y 124).

En cuanto a las relaciones entre educación y nutrición un reciente estudio de la SEDESOL borda nuevamente sobre la importancia de la escolaridad de las madres, la cual se asocia a la posibilidad de adquirir y acceder a información relevante para la buena alimentación y nutrición de la familia. Las madres con mayor escolaridad, se apunta en *Desnutrición infantil y pobreza en México*

[...] cuentan con mayor información para mejorar la dieta de sus familias, para reconocer señales tempranas de desnutrición, así como tomar decisiones para hacer frente a enfermedades (por ejemplo, no suspender los alimentos cuando se presentan diarreas). En este grupo de población se tiene mayor conocimiento de la importancia de una vigilancia sistemática del estado nutricional de los menores [...] Por el contrario, en los hogares con mayores carencias económicas y que

habitan en zonas rurales se presentan los menores niveles de escolaridad de las madres, profundizando el vínculo pobreza-desnutrición (Hernández, 2003: 14-15 y 18).

En el cuadro 5 se muestra que los niños con menor talla tienen madres menos escolarizadas y que esta diferencia llega a ser tres veces mayor entre las mujeres sin instrucción y aquellas que cuentan con educación básica.

CUADRO 5
Proporción de niños menores de 5 años con
desnutrición según el grado de escolaridad de la madre

Escolaridad de la madre	%
Sin instrucción	37.6
Primaria incompleta	28.1
Primaria completa	18.1
Secundaria incompleta	15.3
Secundaria completa	12.7
Más de secundaria	7.5

FUENTE: Tomado de Daniel Hernández Franco, *et al.*, *Desnutrición infantil y pobreza en México*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 12, SEDESOL, octubre, 2003. p. 15.

Todo lo anterior, además, confirma la importancia de trabajar con los adultos. Tarcisio Castañeda y Enrique Aldaz-Carroll señalan que para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza es necesario trabajar tanto con los niños como con los adultos, especialmente con las mujeres (Castañeda, *et al.*, 1999: 16). Duhau ya había observado, en un estudio sobre PROGRESA, que no atender la problemática de los adultos de las mismas familias beneficiarias, y sólo trabajar en el aspecto educativo con niños y jóvenes, podría traer consecuencias negativas para éstos cuando sus vástagos emigraran al término de su educación básica (Duhau, 2000: 171) Esto es muy importante si consideramos que Oportunidades está apoyando el surgimiento de generaciones con mayor escolaridad que la de sus padres, sin embargo el rezago educativo está impidiendo que muchos de éstos jueguen un papel más activo en la educación de sus hijos, con todo lo que esto implica, además de cancelar oportunidades de incorporarse al desarrollo.

Finalmente, como se apunta en la justificación del propio proyecto, las sesiones de comunicación educativa en salud, que reciben las titulares como parte de su corresponsabilidad con el programa, han llegado a un punto en el que requieren renovación (Oportunidades, *et al.*, 2002: 6). La sobrecarga de trabajo en el personal médico que imparte estas sesiones, la insuficiencia de metodologías apropiadas para el trabajo con adultos y la permanencia de titulares por más de tres años en el programa, acudiendo a las mismas pláticas, además de la profundidad del rezago educativo, han hecho evidente la necesidad de elevar la calidad de esta capacitación en salud, encontrando alternativas que garanticen la apropiación de los 35 temas básicos definidos por la SSA y el IMSS. Esto lo confirman estudios realizados entre las titulares para el sustento del proyecto (Castro, 2002), así como la evaluación de las sesiones de comunicación educativa en salud hecha por el sector (Redes, 2002).

EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Amartya Sen confirma, como muchos otros estudiosos preocupados por el desarrollo de capacidades entre los adultos, que la educación básica y la asistencia sanitaria son cruciales para reducir las tasas de mortalidad infantil y que existe una relación negativa entre el porcentaje de mujeres que saben leer y escribir y las tasas de fecundidad. También es claro en afirmar que la educación y la salud amplían las oportunidades de la gente para participar en el proceso económico. Pero, sobre todo, subraya la relevancia que tiene el desarrollo de estas capacidades, por ejemplo, en la importancia que conceden las madres al bienestar de los hijos y la oportunidad que tienen, cuando se respeta y se refuerza su agencia, para influir en las decisiones de la familia (véase: Sen, 2000a: 118, 244, 240-242 y 181) El concepto de “agencia” (*agency*), se entiende en su sentido más antiguo y elevado: el “de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos”. En su perspectiva se refiere especialmente “al papel de la agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado hasta intervenir directa o indirectamente en

actividades individuales o conjuntas en el terreno político y de otros tipos)” (Sen, 2000a: 35-36).³

¿Qué significa esto? Recordemos que para Sen la idea del desarrollo como libertad se apoya en gran medida en el concepto de agente, el cual permite ver a las personas como seres que participan activamente —si se les da la oportunidad— en la configuración de su propio destino. En esta línea lo central en el fenómeno de la pobreza es que los pobres presentan inadecuadas capacidades para desarrollarse y, en último término, para transformar esos medios en fines. De acuerdo con ésta perspectiva la pobreza sería esencialmente la falla o carencia de algu-

³ Para Sen la libertad de bienestar es un concepto que se centra en la capacidad de una persona para disponer de varios funcionamientos y gozar de los correspondientes resultados de bienestar. La idea de libertad como bienestar de la persona es parte de su libertad como agencia. La “libertad de ser agentes” se refiere a lo que la persona es libre de hacer y conseguir en la búsqueda de las metas y los valores que considere importantes. La faceta de agente de una persona no se puede comprender sin tener en cuenta sus objetivos, propósitos, fidelidades, obligaciones y —en un sentido amplio— su concepción del bien. La libertad de ser agente es la libertad para conseguir aquello que la persona considera valioso. La idea de agencia es fundamental para comprender lo que, según Sen, deben tomar en cuenta las políticas sociales. Cualquier método para distribuir recursos escasos, sobre todo en situaciones donde existe pobreza extrema, debe considerar a los beneficiarios como agentes activos, como personas capaces de proponerse fines y buscar los medios más adecuados para lograrlos. Por esta razón, Sen critica tanto las teorías como las políticas que consideran a las personas que se encuentran en una situación de pobreza como seres pasivos e incapaces de tomar sus propias decisiones (Dieterlen, 1999: 346-347). El término agencia tiene una gran tradición en la sociología anglosajona y guarda connotaciones mucho más amplias y profundas que las que puede incorporar la identificación de este término con acción. Por ejemplo Anthony Giddens, en su crítica al estructuralismo y el postestructuralismo, habla sobre el fracaso de éstos “para tratar la “agencia” humana y su incapacidad para entender el proceso mediante el cual dicha “agencia” actúa para producir, reproducir y cambiar estructuras” En la perspectiva de este autor, “(...) en la noción de agencia reside la capacidad para cambiar el universo social, obviando en consecuencia las leyes científicas que describen ese universo” (Giddens, Anthony y Jonathan Turner, *et al.*, 1990, pp. 15-16.).

nas capacidades básicas para funcionar o lograr ciertas realizaciones. En otras palabras, una persona que carece de la oportunidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de realizaciones debe considerarse como pobre. Entonces, si el analfabetismo y el rezago educativo son elementos constitutivos y resultantes de la pobreza extrema que limitan la agencia de las personas, vale la pena acercarnos a los fundamentos del planteamiento de Sen para apreciar claramente, en la perspectiva de los fines por los que cobra importancia el desarrollo, el significado profundo del enfoque de la capacidad humana.

La propuesta de Sen coincide con el planteamiento de Rawls, quien coloca al “respeto propio” como uno de los bienes primarios más importantes. El respeto propio (o la autoestimación) incluye, en primer lugar:

[...] el sentimiento en una persona de su propio valor, su firme convicción de que su concepción del bien, su proyecto de vida, vale la pena de ser llevado a cabo. Y, en segundo lugar, el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad, en la medida en que ello depende del propio poder, de realizar las propias intenciones. Cuando creemos que nuestros proyectos son de poco valor no podemos proseguirlos con placer ni disfrutar su ejecución. Atormentados por el fracaso y por la falta de confianza en nosotros mismos, tampoco podemos llevar adelante nuestros esfuerzos.

Para Rawls “está claro” qué el respeto propio es un bien primario:

Sin él, nada puede parecer digno de realizarse o, si algunas cosas tienen valor para nosotros, carecemos de la voluntad de esforzarnos por conseguirlas. Todo deseo y toda actividad se tornan vacíos y vanos, y nos hundimos en la apatía y el cinismo. Por consiguiente, los individuos en la situación original desearían evitar, casi a cualquier precio, las condiciones sociales que socavan el respeto propio (J. Rawls, 2000: 398-399).

Sen considera que, en última instancia, el respeto propio es la autoestima y ésta refleja un desarrollo adecuado de las capacidades. Por tanto, en esta línea, los funcionamientos deben entenderse como los elementos constitutivos de una vida; un funcionamiento es un logro de una persona, lo que él o ella pueden hacer y ser.

Sen, por otro lado, también retoma a Isaiah Berlin, quien explica los conceptos de libertad negativa y de libertad positiva, para profundizar en su concepto de capacidades. De acuerdo con este autor la defensa de la libertad consiste en el fin "negativo" de prevenir la interferencia de los demás, sean personas, grupos o el propio Estado:

Amenazar a un hombre con perseguirle, a menos que se someta a una vida en la que él no elige sus fines, y cerrarle todas las puertas menos una —y no importa lo noble que sea el futuro que ésta va a hacer posible, ni lo buenos que sean los motivos que rigen a los que dirigen esto—, es pecar contra la verdad de que él es un hombre y un ser que tiene una vida que ha de vivir por su cuenta [...] Toda defensa de las libertades civiles y de los derechos individuales, y toda protesta contra la explotación y la humillación, contra el abuso de la autoridad pública [...] surge de esta concepción individualizada del hombre [...] (Berlin, 1996: 197).

Asimismo el sentido positivo de la palabra "libertad", dice Berlin, se deriva del deseo que tienen los individuos de ser sus propios amos:

Yo deseo que mi vida y mis decisiones dependan exclusivamente de mí y no de fuerzas externas. Quiero ser mi propio instrumento y no depender de actos de voluntad de otros hombres. Quiero ser sujeto y no objeto, ser movido por razones y por propósitos conscientes que son míos, y no por causas que me afectan, por así decirlo, desde fuera. Quiero ser alguien, no nadie; quiero actuar, decidir, no que decidan por mí; dirigirme a mí mismo y no ser movido por la naturaleza exterior o por otros hombres como si fuera una cosa, un animal o un esclavo incapaz de representar un papel humano; es decir, concebir fines y medios propios y realizarlos. Esto es, por lo menos, parte de lo que quiero decir cuando digo que soy racional y que mi razón es lo que me distingue como ser humano del resto del mundo. Sobre todo, quiero ser consciente de mí mismo como ser activo que piensa y que quiere, que tiene responsabilidad de sus propias decisiones y que es capaz de explicarlas en función de sus propias ideas y propósitos. Yo me siento libre en la medida en que creo que esto es verdad y me siento esclavizado en la medida que me hacen darme cuenta de que no lo es (Berlin, 1996: 201-202).

A Sen, desde la perspectiva de la libertad, le interesa tanto lo que las personas no deben hacer, como lo que pueden hacer y ser (Dieterlen, 1999: 344). En esta tensión se encuentra el desarrollo como libertad. Es decir, más allá de los énfasis y las complejas interrelaciones que implica, se trata de ejercer tanto la libertad negativa como la positiva para *lograr ser agentes participativos en la vida social*:

El contenido de la libertad individual incluye, de un lado, aquellos medios e instrumentos positivos que nos hacen posible actuar como individuos viables y responsables, incluyendo cuidados básicos de la salud, educación básica, estar libre del hambre y de la pobreza extrema, etcétera. También incluye, por otra parte, nuestras libertades y derechos básicos, la libertad y la oportunidad de participar en los procesos políticos y sociales que afectan nuestras vidas. La libertad se valora en este marco tanto en su sentido positivo cuanto en su aspecto negativo (Sen, 2000b: 35).

Los planteamientos de Rawls y de Berlin, en particular la conexión entre el concepto de autorrespeto y la idea de libertad positiva, son muy importantes para Sen porque están en la base del planteamiento de que cualquier teoría de la justicia debe tener como fin el desarrollo de capacidades, porque éstas son las que permiten a los seres humanos no sólo hacer sino ser. Salta a la vista que, en esta perspectiva, el papel de la educación juega un papel central.

De acuerdo con Doyal, desde una perspectiva cercana a la de Sen, la educación es el medio más importante para conseguir la autonomía, porque es el medio por excelencia que nos permite conocernos a nosotros mismos, a la comunidad a la que pertenecemos y a las expectativas que la comunidad tiene de nosotros. La educación dice este autor,

[...] ha sido identificada con los procesos necesarios para poder ser más libres, y la libertad se relaciona con la posibilidad de tener mayores oportunidades de elección [...] Educar significa transmitir conocimientos para que las personas incrementen la posibilidad de deliberar y, con ello, de elegir. La educación es el medio indispensable para que los hombres y las mujeres abandonen una situación de marginación y se incorporen, si así lo desean, al desarrollo nacional (Dieterlen, 1998: 138-139).

Para Doyal, además de la autonomía personal, la otra necesidad básica es la salud, ya que para que las personas puedan actuar y ser responsables deben contar con una determinada capacidad física y mental, que consiste en la posesión de un cuerpo vivo, gobernado por todos los procesos causales relevantes. Sin la salud sería imposible tener una expectativa de vida. En este sentido, “la sobrevivencia física y la autonomía personal son precondiciones para que los individuos puedan actuar, independientemente de la cultura a la que pertenezcan” (Dieterlen, 1998: 136).

Retomando a Sen diríamos que, desde la “perspectiva de la capacidad”, la persona adulta que mejora su educación y su salud puede, además de participar en mejor posición en la vida económica, ampliar sus posibilidades de elección y la libertad *para llevar su vida*. Esto sirve para entender que el proceso de desarrollo se trata, finalmente, de la expansión de la capacidad humana para llevar una vida que merezca la pena y más libre. En palabras de Sen, la atención se debe centrar “[...] en la capacidad –la libertad fundamental– de los individuos para vivir la vida que tienen razones para valorar y aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir” (Sen, 2000a: 350).

RESULTADOS DE LA PRUEBA PILOTO

En la prueba piloto participaron más de 13 mil titulares del programa de Oportunidades, en seis estados de la república. El 62% de ellas se inscribió en el nivel inicial, el 12% en el nivel intermedio y el 26% en el nivel avanzado.

CUADRO 6

Matrícula de la prueba piloto por estados y nivel de estudios del MEVyT

Estados	Niveles			Total
	Inicial	Intermedio	Avanzado	
Hidalgo	871	27	530	1,428
Morelos	1,401	256	709	2,366
San Luis Potosí	491	86	174	751
Veracruz	1,477	124	292	1,893
Yucatán	183	55	74	312
Zacatecas	3,824	1,004	1,631	6,459
Total	8,247	1,552	3,410	13,209

FUENTE: Dirección Académica, Coordinación de Seguimiento y Evaluación, INEA, septiembre, 2003.

1) La primera gran conclusión de la evaluación externa (Castro, 2003: 53-58) es que la prueba piloto demostró que el Proyecto para la Superación del Rezago Educativo de los Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es una propuesta sólida en tres sentidos:

- Los temas de salud fueron abordados en los círculos de estudio con mejores resultados que los obtenidos en las clínicas.
- El procedimiento propuesto en el documento rector de la prueba piloto para certificar la corresponsabilidad resultó adecuado.
- Las instituciones responsables del proyecto mejoraron los mecanismos existentes y diseñaron nuevos para coordinar las acciones en sus distintos niveles de operación.

2) Se demuestra que es posible reactivar y mantener la demanda por la educación de adultos entre las beneficiarias, con base en los incentivos y esquema de corresponsabilidad sobre el cual se sostiene el funcionamiento de Oportunidades. Este hecho reviste gran importancia si consideramos que en nuestro país, en términos generales, no existe una demanda activa por la educación de adultos.

3) Junto a lo anterior se constató que la operación de la propuesta impactó en conseguir el aseguramiento del servicio, requisito clave para que el INEA pudiera trabajar en los términos que exige el funcionamiento de Oportunidades y certificar la corresponsabilidad. La evaluación registra que, a diferencia de lo que ocurre normalmente, la mayoría de los círculos tenían una alta asistencia y sesionaban en los lugares y en las horas previstos en la programación. La corresponsabilidad y la permanencia del servicio hicieron posible una alta asistencia de las titulares a las regiones de educación de adultos y una mínima deserción. Causaron baja solamente 112, es decir, 84% respecto del total de inscritos en la prueba piloto (que abarcó de mayo a octubre de 2003, es decir tres bimestres). Esto es significativo si consideramos que en 2003 el promedio de bajas al bimestre en Oportunidades fue de 0.83%.

4) La evaluación externa destaca que la prueba piloto demostró que es posible mejorar la calidad de los servicios de educación de adultos si se hace un ejercicio correcto de planeación microrregional, si se garantiza la disposición de material didáctico, si se incrementa el acompañamiento y la supervisión, si

funciona la coordinación, si se pone atención especial en la capacitación del los asesores y se reasignan los recursos adecuadamente. De todas formas queda en la mesa el problema de la profesionalización del educador de adultos, el cual de enfrentarse a fondo si verdaderamente se quiere avanzar en el combate al rezago educativo.

5) Se comprueba que el MEVyT constituye una oferta educativa pertinente para los adultos en extrema pobreza, tanto por su diseño metodológico como por la relevancia de sus contenidos. Su potencial se realizaría cabalmente si se articula de manera intencionada a procesos amplios de desarrollo en las localidades donde opera Oportunidades.

6) La evaluación destaca que la prueba piloto arroja resultados educativos muy positivos. En el periodo mayo-septiembre 525 participantes concluyeron algún nivel: el 70% de los participantes concluyeron el nivel inicial (alfabetización), el 17% el nivel avanzado (secundaria) y el 13% el intermedio (primaria). En ese mismo periodo se acreditaron un total de 12,442 módulos, prácticamente un módulo por cada una de las titulares.

7) Por otro lado, los ejercicios de evaluación que realizó el INEA (2003a; 2003b), aportan entre otras cosas que:

- Resulta valioso constatar que para el 98% de los participantes la propuesta educativa es recomendable, sobre todo porque ayuda en la educación de los hijos y constituye un espacio para seguir aprendiendo.
- Los participantes, especialmente las mujeres, consideran particularmente valioso contar con un grupo de referencia para compartir dudas y experiencias.
- El concepto de educación y superación están unidos. El proyecto abrió la oportunidad, de acuerdo con las percepciones de los participantes, de contar con un espacio para aprender y superarse, sobre todo pensando en apoyar de mejor manera a los hijos.

8) Finalmente no sobra destacar que por primera vez en México, y probablemente en América Latina, se transfiere un apoyo en efectivo a jóvenes y adultos en pobreza extrema en el que están asociados a los contenidos de salud de las sesiones que marcan las reglas de operación de Oportunidades (en tanto requisito a cumplir por las familias y base para realizar las transferencias) con los de la

alfabetización y la educación básica, en un marco integral de política como el que ofrece Oportunidades.⁴

UNA SOLUCIÓN TÉCNICA EN BÚSQUEDA DE FUERZA POLÍTICA

Las dimensiones y crecimiento del rezago educativo del país son preocupantes, aún más si se les observa desde Oportunidades, un programa que concentra a una porción significativa de la demanda potencial de los servicios de educación de adultos.

Hasta hace poco tiempo se pensaba que el problema sólo consistía en encontrar la forma de alentar o incentivar a una demanda inactiva de educación de adultos. Hoy Oportunidades tiene la capacidad y la credibilidad como para orientar a sus beneficiarios hacia los servicios educativos del INEA y la prueba piloto demuestra que ya contamos con el instrumento para cambiar la relación actual entre oferta y demanda de servicios de educación de adultos, lo que permitiría impactar verdaderamente al rezago educativo.

La prueba piloto demostró que el INEA puede garantizar la permanencia del servicio (tal como hoy lo hacen las escuelas o las unidades o centros de salud en Oportunidades), si se cuenta con asesores y material suficiente, si a la capacitación se le da un peso mayor, si la operación se organiza adecuadamente y si se cuenta con los recursos necesarios para hacerlo. Es el diseño de Oportunidades, en el que juega un papel primordial la corresponsabilidad del beneficiario con el programa, el elemento que ha incentivado al INEA a transformarse, en el sentido de garantizar el servicio y mejorar la calidad de su atención.

Sin embargo, la pregunta es si el INEA tiene capacidad real para absorber la demanda que puede activar Oportunidades⁵ y escalar la experiencia de la prue-

⁴ Cristovam Buarque, ministro de Educación de Brasil en el actual gobierno de Lula y admirador de Oportunidades, ha propuesto retribuir a los analfabetos por aprender a escribir. "No es justo que se pague a los profesores de la universidad que quieren perfeccionar sus estudios y que no se haga lo mismo con quienes quieren aprender a leer y escribir", ha señalado (Arias, 2003: 24).

⁵ Durante el arranque de la prueba piloto se comprobó que la población en rezago responde a la convocatoria de Oportunidades. Sin embargo, como prueban las experiencias de San

ba piloto. La rotación de asesores y la consiguiente inestabilidad en el servicio, aspectos que afectan directamente un funcionamiento basado en la corresponsabilidad, hacen pensar en que se deben dar pasos adicionales para poder atender a gran escala a las personas más pobres en condición de rezago educativo.⁶

Estamos en una situación en la que tenemos el instrumento para atacar el problema, pero faltan transformaciones institucionales, redefinición de prioridades y una operación política de gran calado, lo que exige una estrategia que aborde elementos críticos tanto dentro como fuera del gobierno para que se produzcan los cambios necesarios (Dror, 1993: 103).

En este sentido, para empezar, tenemos una serie de factores que corresponde corregir al propio INEA como institución para hacer rendir el esfuerzo que ya realiza. Con todo y el éxito de la prueba piloto no se asume con plena decisión colocar este proyecto con Oportunidades en el centro de las prioridades, mientras se mantienen en ese sitio programas como Cero Rezago que desconocen la experiencia acumulada del propio INEA y se pasan por alto conclusiones fundamentales de la investigación educativa. También hay que decir que, si bien hay

en Luis Potosí y Veracruz, cuando se alentó la demanda ésta desbordó al servicio, lo que demostró los límites operativos del INEA. Esta fue la razón por la que la prueba piloto no pudo alcanzar una dimensión mucho mayor. Es decir, aunque Oportunidades tiene capacidad de resolver el problema del alentar una demanda inactiva de educación de adultos, este instituto no tiene la capacidad de atenderla (Barquera, 2003: 7).

El INEA basa su operación en la realización de labores de promoción y difusión para obtener el apoyo de la comunidad, de las autoridades locales y de otros sectores para la instalación de los puntos de encuentro, el reclutamiento de asesores adecuados y el aseguramiento del servicio, y finalmente sólo se invita a la población interesada para que se incorpore como educando". El asesor es una figura solidaria que recibe una gratificación por su trabajo, no percibe un salario, lo que hace su participación sumamente inestable. El INEA no reconoce que la rotación de los asesores alcanza el 50% (INEA, 2000: 2), lo que impide la permanencia del servicio y, para efectos del funcionamiento de Oportunidades, no garantiza que los titulares puedan cumplir con su corresponsabilidad ni la certificación de ésta.

De no existir la política de compensaciones por productividad, implantada recientemente, esta situación sería todavía peor. De acuerdo con la evaluación del INEA, el 80% de los asesores reportó deserción importante de estudiantes (INEA, 2002: 93).

cambios muy importantes en la definición de la oferta de educación de adultos, como lo es el MEVyT, no se han enfrentado temas como el de la volatilidad de los asesores y el de la retención de los participantes en el servicio. Todos los años el INEA hace un enorme esfuerzo para atender e incorporar adultos en rezago que se diluye como agua entre los dedos; todos los años, cual Sísifo, se acerca a la cumbre con una piedra enorme de rezago educativo que al final del año cae en picada hasta el punto de inicio, para volver a empezar el año siguiente a rodarla rumbo a la cima. El INEA incorpora a muchos jóvenes y adultos, pero retiene sólo a una proporción muy reducida de participantes.⁷ Sobre el punto ofrece respuestas este proyecto y, por consiguiente, perspectivas de un impacto real en una disminución importante del analfabetismo y el rezago en educación básica entre los más pobres.

Asimismo, constatamos que al interior del gobierno, el tema del rezago educativo no ha logrado colocarse entre los temas prioritarios. El rezago educativo de educación básica en México pasó, entre 1970 y el año 2000, de poco más de 22 millones a casi 33 millones de personas. Junto a esto tenemos que mientras el rezago ha venido aumentando, no ha ocurrido lo mismo con la atención a este problema. Los niveles de atención han oscilado entre el 10% (2.8 millones de adultos) en 1993 y poco más del 3% (1.03 millones de adultos) en el 2001. Y para cerrar hay que decir que el presupuesto destinado a la educación de adultos no se encuentra entre las prioridades reales de la política educativa y explica en buena medida la limitada atención al rezago educativo. En 1983 el presupuesto del INEA representaba más del 2% del presupuesto de la SEP; en el año 2000 no alcanzaba ni el 1% de ese presupuesto (Castro, 2002: 47-48). Mientras el rezago crece, la atención se reduce y el presupuesto disminuye.

Esta situación obliga a Oportunidades a colocarse en la perspectiva de contribuir al desarrollo de un socio fuerte. El programa es lo que es hoy, gracias a la fuerza y expansión en la cobertura de los sectores educativo y de salud, y también a que se desarrollaron instituciones en su momento no cubrían los requisitos de escala (como Telecom), pero que hoy permiten a Oportunidades operar y

⁷ De enero a diciembre de 2003 el total de gente atendida por el INEA llegó a 2,606,501, de los cuales sólo 990,009 (38%) permanecieron como activos finales. En el caso de secundaria 2 de cada 3 abandonan el proceso educativo antes de la certificación (INEA, 2004).

cumplir con sus objetivos. Para aprovechar la cobertura de Oportunidades es necesario desarrollar otros polos que forman parte o se relacionan con la política social.

Esto implica para Oportunidades trabajar aún más en colocar en el escenario grande, al interior del propio gobierno, el tema de la superación del rezago educativo entre sus beneficiarios como central para cualquier política de desarrollo de capacidades entre los más pobres, e impulsar estrategias que por lo menos garanticen que los pocos recursos se focalicen adecuadamente.

En cuanto a lo primero es fundamental que al más alto nivel se asuma la importancia de hacer frente a un problema gravísimo que todos los días aumenta en su grosor (175 mil al año). El hecho de que el tema no “pinte” por la debilidad política y social de la demanda no lo hace menos importante. Asimismo es crucial el trabajo de los socios del programa. La SEP tendrá que asumir plenamente la importancia de fortalecer el INEA para subsanar un problema que en buena medida es producto del propio sistema educativo, cosa que en sí misma representaría un verdadero cambio en la visión desde el Estado acerca de la problemática educativa nacional. También es asunto de esta secretaría abordar temas tabú como la participación de los maestros de educación básica en la prestación del servicio. Por otro lado, la Secretaría de Salud debe aprovechar la oportunidad de quitar presión a su personal dejando la impartición de las pláticas de salud y concentrar su esfuerzo educativo en la cita médica. Asimismo, en tanto entidad normativa, el gran aporte de la SS se daría al garantizar que los contenidos de salud estén presentes en el currículum del MEVyT y apostar por la educación de los beneficiarios para impactar en su salud.⁸ El punto es que, dadas las dimensiones del rezago, la elevación del nivel educativo de la población impactará necesariamente en el mejoramiento de la salud y la nutrición, cosa comprobada y que ya se anotó anteriormente. En este sentido se antoja la idea de separar la educación de adultos y el componente de salud, para dar paso a que el INEA ocupe un lugar similar al de los otros socios del programa.

⁸ En tanto esto ocurre todos los beneficiarios en condición de rezago deben cursar el módulo “Vivamos mejor”, el cual concentra los contenidos de salud, y “La palabra”, como se apunta en la propuesta.

La educación de adultos tiene múltiples “externalidades” (Prawda, 2003: 17), fundamentales para elevar la calidad de vida tanto en las localidades rurales como en las zonas más pobres de las ciudades. Pero para que esto sea real el INEA debe funcionar con una disciplina en la prestación del servicio similar a la de los sectores de educación y salud, sobre la base de una planeación que explote las ventajas de contar con una demanda enorme, cautiva y que recibe un incentivo.⁹

Lo anterior nos lleva a lo segundo, es decir, a focalizar los recursos del INEA de tal manera que impacten en el abatimiento del rezago educativo entre los más pobres, sector en el que se concentra de manera significativa problema y al que Oportunidades cubrirá prácticamente en su totalidad en el 2003.

Para asegurar la permanencia del servicio resulta de primera importancia garantizar los recursos y capacidad de atención necesarios para que se atienda la demanda de Oportunidades, de acuerdo con las dimensiones de ésta y su esquema basado en la corresponsabilidad. De otra forma, no se podrán dar pasos adicionales verdaderamente consistentes. Es obvio que esto pasa por la Secretaría de Hacienda, porque implicaría asociar el presupuesto del INEA a Oportunidades, tal como hoy ocurre con los de educación y salud. También es tarea de esta secretaría invertir esfuerzo y creatividad en desarrollar una política de incentivos fiscales para aquellas empresas, universidades y organizaciones de la sociedad civil que aporten recursos al abatimiento del rezago educativo, tal como ocurre hoy en Brasil y Chile.

Reorientar el gasto de la federación destinado a la educación de adultos será fundamental, pero no suficiente. Una enseñanza central de la prueba piloto es que un ingrediente importantísimo de la solución posible se encuentra en los

⁹ Entre las ventajas se destaca que el INEA no tendría que ir en búsqueda de la demanda, como actualmente lo hace; se garantiza la permanencia de los grupos a través del apoyo alimentario; el volumen y la garantía de asistencia de los beneficiarios “asegura” un trabajo fijo al asesor; se aprovecha el esquema de productividad sin sus desventajas (prisas, presión sobre los participantes); se puede pensar en un proceso educativo, sobre todo si se vincula el MEVyT al desarrollo local, al asegurar la retención de los usuarios. Mientras no exista un apoyo especial para la educación de adultos el apoyo alimentario estará asociado a la asistencia a las citas médicas y la asistencia a los círculos de estudio y presentación de exámenes, en el sentido del primer documento rector.

estados. No se puede ir demasiado lejos sin los recursos y los apoyos locales, tanto en términos de la complementar la bolsa federal que llega vía el Ramo 33, como en términos de programas y acciones que se articulen para la provisión del servicio. Tampoco se puede ir lejos sin apoyo político de primer nivel, que reoriente recursos y alinee programas. Esta es la enseñanza de Zacatecas: la clave para el buen desarrollo de la prueba piloto estuvo en la claridad de la orientación y respeto desde el centro, la magnífica coordinación entre la Coordinación Estatal de Oportunidades y el Instituto Zacatecano de Educación de Adultos y, sobre todo, el apoyo decidido del gobierno del estado, tanto en términos de recursos económicos como en la orientación del programa de Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) para hacer que más de 100 maestros de educación básica fungieran como asesores del MEVyT. Sobre esta base hoy es posible plantear una incorporación de 50 mil beneficiarios de Oportunidades a los servicios de educación de adultos para este año.

En este sentido cobran especial relevancia aquellos factores que pueden propiciar los cambios desde fuera del gobierno porque, aún con lo propuesto anteriormente, la "enchilada" no estaría completa. Además de los cambios mencionados hacia el interior de las instituciones se requiere, como señala Dror en sus recomendaciones para superar la obsolescencia gubernamental, incluir elementos de fuera del gobierno que reaccionen críticamente, como las asociaciones civiles y las universidades, para garantizar la sustentabilidad en el largo plazo de la calidad de una propuesta como la que nos ocupa (Dror, 1993: 103).

La tarea gubernamental en materia de educación de adultos debe complementarse con el esfuerzo de los organismos y las organizaciones de la sociedad civil, los cuales "han logrado alcances teóricos, metodológicos y prácticos de la mayor importancia para lograr articular a la población con proyectos de desarrollo, potenciando el componente educativo" (Schmelkes, *et al.*, 1994: 86) Sin embargo, aunque es claro que el gobierno no puede solo con la solución del problema y que estos organismos generalmente aportan sólo en una escala muy reducida, y que la agenda educativa de muchos de estos organismos está presente en metodologías y políticas oficiales, poco se ha desarrollado esta relación. Desde hace tiempo se disipan los disensos (Schmelkes, 1994: 10), pero una tradicional suspicacia hacia las acciones de gobierno, así como un desconocimien-

to general sobre las acciones e impactos de Oportunidades, no han ayudado a construir una relación productiva.

Es muy positivo que en ambientes académicos se haya recuperado la idea de articular la educación de adultos a Oportunidades. Este es el caso de Julio Boltvinik, quien ha propuesto que Oportunidades proporcione a los jóvenes y adultos un incentivo por estudiar y que se reorganice la forma en como actualmente se asigna el gasto público, por cierto, muy en sintonía con lo dicho anteriormente. Este autor ha señalado que para avanzar en el desarrollo rural se debe establecer una articulación virtuosa entre Oportunidades y la política de fomento agropecuario mediante la integración nuevos componentes, como becas para los inscritos en la educación de adultos, y la incorporación de ésta, así como del FONAES y otros programas de apoyo a la producción y el ahorro, "[...] al presupuesto de Oportunidades, como lo han estado los de educación y salud, para sí lograr la articulación virtuosa entre política económica y política social" (Boltvinik, 2003: 22). Sin embargo, con todo y que Boltvinik hoy es diputado, su propuesta no permeó la agenda de las diferentes bancadas partidistas y no se plasmó en el PEF 2004, con lo que se perdió una oportunidad valiosa de cambiar el actual estado de cosas.

La alianza entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno es necesaria para construir la demanda desde abajo, esto es construir con los participantes soluciones pertinentes a su problemática específica para desde ahí satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. También es necesaria para conseguir recursos frescos, vía incentivos fiscales, y otros apoyos necesarios para satisfacer la demanda de asesores, espacios para la enseñanza, capacitación, seguimiento y evaluación.

En conclusión hay que señalar, en todo caso, que falta mucho por hacer en términos de posicionar el tema tanto en el gobierno como en la sociedad. Decisión y voluntad política son fundamentales para darle dimensión a la propuesta (ni PROGRESA ni Oportunidades hubieran surgido sin esta condición). Asimismo no se podrá ir demasiado lejos sin la participación de la sociedad. Si la sociedad por lo menos hiciera suyo el tema y presionara, ya no digamos que colaborara activamente con el gobierno, sin duda mucho se hubiera avanzado ya. Avanzaremos mucho el día en que sea corriente encontrar en la opinión pública expresiones de preocupación y vergüenza por el tema de la pobreza y el rezago educativo asociado a ella.

Hay que hacer entender que la educación básica, como señala Amartya Sen,

[...] beneficia a toda la comunidad y esos beneficios pueden ir más allá de los que obtiene la persona educada, la educación básica también puede tener un componente de bien público [...] Las personas que reciben educación se benefician, por supuesto de ella, pero, además, una expansión general de la educación y la alfabetización en una región puede beneficiar el cambio social [...] y contribuir también a mejorar el progreso económico, del cual otros también se benefician (Sen, 2000: 162).

Esta idea es la base para lograr una revaloración social y política de la educación de adultos.

La tarea requiere de una estrategia amplia de política que abarque múltiples factores tanto dentro como fuera del gobierno. Sin embargo hacerlo no es fácil. Está delineada la tarea, falta realizarla con base en una estrategia correcta.¹⁰ No parece la mejor opción camino el de tipo incremental tradicional (por ejemplo

¹⁰ Y. Dror propone, cuando tanto las reformas incrementales como las radicales son imposibles o inútiles, la estrategia de radicalismo selectivo, la cual "se plantea el cambio de un número limitado de componentes del gobierno, que tienen efectos críticos sobre las funciones globales del mismo". Ante una situación en la que sólo cambios incrementales no tendrían efecto significativo (por ejemplo, encontrar el modo de realizar incorporaciones masivas de beneficiarios sin asegurar el servicio en el marco de lo anteriormente dicho) y el cambio radical tampoco es posible, debido a múltiples factores políticos del entorno, quizá la estrategia al interior del gobierno deba de articularse con base en el desarrollo de islas de excelencia tanto a nivel central como estatal (por ejemplo, concentrarse en estados exitosos como Zacatecas) y en desarrollar factores de cambio (como asegurar la permanencia y crecimiento de este proyecto, cubriendo aspectos como normatividad adecuada, capacitación y supervisión en el terreno, para desde ahí atacar a pobres no extremos en condición de rezago que viven junto a los rezagados de Oportunidades). Al exterior el esfuerzo debe concentrarse en construir alianzas con la sociedad civil que colaboren con espacios y recursos, así como en desarrollar una discusión pública que legitime las acciones contra el rezago (Dror, 1993: 106-107).

avanzar en las estadísticas anuales sin resolver problemas de fondo). Sabemos que es necesaria una nueva forma de ver y hacer las cosas.

Schmelkes y Kalman han señalado, desde hace un buen tiempo, que no se trata de hacer más de lo mismo, ni siquiera de hacer mejor lo que actualmente se hace. "Existen elementos derivados de la investigación, de las experiencias innovadoras y del pensamiento renovador [...], que ofrecen bases suficientes para reorientar profundamente el trabajo en educación de adultos desde el Estado". Y agregan: "ya no existen pretextos para continuar con un modelo de educación de adultos que se limite a distribuir, a cuentagotas e ineficientemente, un servicio de carácter remedial que poca relevancia tiene en la vida cotidiana de sus potenciales destinatarios" (Schmelkes, *et al.*, 1994: 6-7).

Ahora, además de ese acumulado al que se refieren las investigadoras, tenemos el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo y la plataforma de Oportunidades, articulados en una propuesta seria y técnicamente probada para el combate a gran escala del rezago educativo. No perdamos la oportunidad de transformar la política de educación de adultos que se ha venido ofreciendo desde el Estado y poner al alcance de los pobres una opción sustancial para su desarrollo e inclusión en la vida económica, cultural y política de México.

Efectivamente, ya no hay pretextos. Tenemos la oportunidad de construir un esquema de política en el que se trabaje simultáneamente en las dos líneas sabidas como fundamentales para eliminar el rezago educativo: garantizar la inscripción y retención de los niños y jóvenes en la escuela para que el día de mañana no engrasen las filas del rezago educativo (tema en el que ya aporta Oportunidades) y, al mismo tiempo, abatir el rezago en educación básica ya existente de los adultos en esta condición (tema que puede ser el gran aporte de Oportunidades en este sexenio). Hoy existen mejores condiciones para el desarrollo de alianzas que den sustento al proyecto. Los resultados de la prueba piloto deben servir para construir apoyos y opinión favorable y articular el esfuerzo educativo a la satisfacción de los intereses y necesidades básicas de los adultos, enfocándose a solucionar sus problemas y al mejoramiento de su calidad de vida.

La misma existencia de Oportunidades limita drásticamente la producción de pretextos. Ya no estamos en el plano de contar simplemente con una estimación acerca de cuántos pobres extremos existen. A finales de 2004 estaremos en condiciones de saber dónde viven, cuáles sus características socioeconómicas y

cómo se llaman los integrantes de 5 millones de hogares. ¿Qué país puede presumir de tener integrado un padrón de beneficiarios de 25 millones de personas, lo que representa prácticamente el 50% del total de los pobres que reconoce el gobierno mexicano?

Lo anterior nos debe obligar a enfocarnos en cómo avanzar en la eliminación de su falta de capacidades, en este caso de la falta de educación básica (en 2003 el 77% del padrón de Oportunidades a nivel nacional y 80.1% a nivel del programa en San Luis Potosí se consideraba en condición de rezago), o en reducir significativamente ese número en los próximos años (lo que implica definir otras variables relevantes a atacar). Por eso es necesario asumir de una vez por todas, si pensamos realmente en la gente, que Oportunidades es un factor de transformación del propio gobierno, y un instrumento para generar igualdad y garantizar derechos (en este caso la educación). Se trata de usar a Oportunidades para que el gobierno ajuste los programas y las instituciones que deben servir a los pobres prioritariamente (en este caso el INEA, pero igualmente las dedicadas a la vivienda, los servicios y la generación de ingresos) y conseguir que éstos focalicen su esfuerzo hacia estas familias como estrategia para alcanzar sus propias metas (recordemos que Oportunidades concentra al 33.1% del total nacional de personas sin educación básica y al 50.7% del total de potosinos en esa condición). Ojalá se logre apreciar que Oportunidades es un camino real para que los programas relacionados con los más pobres se vinculen realmente con los fenómenos y resuelvan los problemas para los que supuestamente fueron diseñados. Basta de pretextos.

No depende sólo de la educación de adultos la solución de los problemas sociales, económicos y políticos que afectan a los pobres; sin embargo, si queremos construir "puertas de salida" reales, y dar un mayor poder de negociación a los pobres, es fundamental educar. Sin educación carece de calidad la política social, ya no digamos el proceso de desarrollo. Dentro de los esfuerzos por combatir la pobreza, desde una perspectiva democratizadora y participativa, el aprendizaje juega un papel clave para que la gente fortalezca su autonomía y esté en mejores condiciones de construir activamente su futuro: como sujetos o agentes y no como pacientes, capaces de llevar una vida que merezca la pena, de acuerdo con sus propios valores y planes.

Bibliografía

- ADATTO, Michelle *et al.* (2000) "El impacto de PROGRESA en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar", en: *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*. México: IFPRI-PROGRESA.
- ARIAS, Juan (2003) "Retribuiremos a los analfabetos por aprender a escribir", en *El país*, Madrid, 16 enero.
- BARQUERA, Luis (2003) "Perspectivas del Proyecto para la Superación del Rezago Educativo de los Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Enseñanzas de la prueba piloto". México, agosto, mimeo.
- BERLIN, Isaiah (1996) *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Universidad.
- BOLTVINIK, Julio (2003) "Políticas públicas para el campo", *Economía Moral*, en: *La Jornada*, México, 14 de febrero.
- CASTAÑEDA, Tarsicio y Enrique ALDAZ-CARROLL (1999) *The intergenerational Transmission of Poverty: Some causes and Policy Implications*, Discussion Paper. Washington: Inter-American Development Bank, mimeo.
- CASTRO, José Manuel (2003) "Sistematización y evaluación de la prueba piloto del proyecto para la Superación del Rezago Educativo de los Beneficiarios del programa de desarrollo Humano Oportunidades", *Innovación, Evaluación y Estudios Prospectivos*. México, diciembre, mimeo.
- (2002) "Calidad de la educación de adultos y desarrollo local", *Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios Equipo Pueblo*. México, diciembre, mimeo.
- DIETERLEN, Paulette y José GÓMEZ DE LEÓN (1999) "Diversidad humana, libertad y capacidades en la obra de Amartya Sen". *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10, México.
- DIETERLEN, Paulette (1998) "PROGRESA y la atención a las necesidades básicas", en *Alivio a la pobreza. Análisis del programa de Educación, salud y Alimentación, Memoria del Seminario*. México: CIESAS/PROGRESA.
- DROR, Yehezkel (1993) "Cómo superar la obsolescencia gubernamental: algunos comentarios y propuestas sobre reformas gubernamentales", en *Enfrentando el futuro*, prólogo, selección y notas de Samuel Schmidt. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUHAU, Emilio (2000) "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno a Progres", en Enrique Valencia, *et al.*, *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, ITESO, Guadalajara, México.

- GIDDENS, Anthony y Jonathan TURNER *et al.* (1990) *La teoría social, hoy*. México: CONACULTA/ Alianza.
- HERNÁNDEZ FRANCO, Daniel *et al.* (2003) *Desnutrición infantil y pobreza en México*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 12. México: SEDESOL, octubre, mimeo.
- INEA (2004) *Resultados enero-diciembre 2003*, Dirección de Planeación y Evaluación. México, marzo, mimeo.
- (2003a) *Evaluación etnográfica. Proyecto interinstitucional*, Dirección de Planeación y Evaluación. México, octubre, mimeo.
- (2003b) *Evaluación operativa. Proyecto para la Superación del rezago Educativo de los beneficiarios del Programa de desarrollo Humano Oportunidades*, Dirección de Planeación y Evaluación. México, octubre, mimeo.
- (2002) "I. Resultados: de evaluación operativa", en *Modelo de educación para la vida y el trabajo. Evaluación*. México, septiembre, mimeo.
- (2000) *Nueva estrategia de operación*. México, 11 de abril, mimeo.
- (1993) *Modelo de educación para la vida y el trabajo*. México, mimeo.
- INEGI (2001) *XI Censos General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos*, Aguascalientes: INEGI.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos (2004) *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe. Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores de los efectos de la educación formal en la economía y la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana.
- OPORTUNIDADES (2003) *Reglas de operación 2003*. México: SEDESOL.
- OPORTUNIDADES *et al.* (2004) *Proyecto para la Superación del Rezago Educativo de los Beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Compromisos de los Socios para Realizarlo*. México: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Secretaría de Salud, IMSS-Oportunidades, IMSS Régimen Obligatorio e Instituto Nacional de Educación para los Adultos, 30 de octubre, mimeo.
- PRAWDA, Juan (2004) *Educación y capacitación permanente de los adultos. Oportunidades de inversión en México*. Banco Mundial, junio, mimeo.
- PROGRESA (2003) *Reglas de operación 2001 del Programa de Educación Salud y Alimentación*. México: México.
- RAWLS, John (2000) *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- REDES (2002) "Servicio de asesoría en evaluación del proceso de comunicación educativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Reporte 5: Síntesis de hallazgos y recomendaciones", mimeo.
- SCHMELKES, Sylvia y Judith KALMAN (1994) "La educación de adultos: un estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México". México: Centro de estudios Educativos.
- SEDESOL (s. f.) *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo. Oportunidad, Capacidad, Seguridad, Patrimonio y Equidad*. México: Secretaría de desarrollo Social, mimeo.
- (s. f.) "Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: una tarea Contigo", Presidencia de la República.
- SEN, Amartya (2000a) *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- (2000b) "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero", en Paul Barrer, *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*. Barcelona: Paidós Studio.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, septiembre.
- WAGNER, Daniel A. (1998) *Alfabetización: construir el futuro*. París: Oficina Internacional de Educación e Instituto Internacional de Alfabetización, Estudios de Educación Comparada, UNESCO, pp. 25 y 124.

CONCLUSIONES

■
ROCÍO ENRÍQUEZ ROSAS
IGNACIO ROMÁN MORALES*

Lo social ha sido estudiado en este volumen desde múltiples perspectivas. Así, se presentan reflexiones teórico-conceptuales sobre el sentido específico del desarrollo social, los regímenes de bienestar y la definición de los derechos sociales. Igualmente se analizan las posibilidades de cohesión y participación social, la dinámica de las redes sociales y, consecuentemente, el fortalecimiento del tejido social en América Latina y en el caso mexicano de manera particular.

Se analizan también los impactos de las reformas estructurales y sociales en la región, los programas frente a la pobreza en Brasil, Chile, México y Perú, así como los logros y límites que implica la nueva Ley General de Desarrollo Social en México. Se abordan críticamente las tendencias de la pobreza con enfoque de género, en las últimas décadas y en el contexto latinoamericano.

Un tercer ámbito analítico es el del impacto de las políticas públicas sobre aspectos sociales, tales como el empleo, la descentralización y las pensiones, así como la construcción de programas sociales desde diversas perspectivas, teniendo por una parte los diseñados con una activa participación popular y por otra los programas focalizados. Sobre estos últimos, se presentan investigaciones de carácter evaluativo-cualitativo que dan cuenta de los avances, fortalezas y las limitaciones en el programa federal más importante de combate a la pobreza en México: Oportunidades. Por último, se abordan diversas visiones prospectivas y

* ITESO.

propuestas de los autores que abonan significativamente a la agenda social de nuestro país y de la región latinoamericana.

EL SENTIDO DEL DESARROLLO SOCIAL, LOS REGÍMENES DE BIENESTAR Y LA DEFINICIÓN DE DERECHOS SOCIALES

¿Tiene sentido hablar de desarrollo social? Carlos Sojo responde afirmativamente, pues aun cuando el desarrollo es un conjunto indisoluble (económico, social, ambiental, tecnológico, etcétera), para lograrlo se requieren acciones determinadas en diversos ámbitos específicos, como el social. De este modo, el autor refiere el Desarrollo Social como un resultado de acciones (públicas y privadas) y de intervenciones institucionales (políticas) dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Tales acciones e intervenciones requieren de la participación del Estado, el mercado, la comunidad y la familia, de forma tal que el desarrollo social no sólo es el resultado de la política pública, sino de la interacción de las instituciones sociales.

De esta manera, Sojo resalta que el Estado participa en el desarrollo mediante sus políticas universales y compensatorias; el mercado es fundamental, en especial el de trabajo, en la provisión de ingresos para la sociedad; la comunidad es el espacio de generación de capital social y la familia desarrolla las estrategias de supervivencia y/o de mejora y consolidación de la calidad de vida de sus miembros.

¿Cómo se obtiene este desarrollo de capacidades de vida saludable, larga y digna? Para Sojo, el logro del desarrollo social implica la interacción de mecanismos de movilidad social intra e intergeneracional, en los cuales es fundamental la estrategia que lleve a cabo el Estado en interacción con el mercado, la comunidad y la familia.

Cabe precisar, de acuerdo con Sojo, que “la superación de la pobreza es la consecuencia de una estrategia de desarrollo social, pero no la sintetiza. Toda estrategia de desarrollo social supone programas de reducción de la pobreza, pero no todos los programas de reducción de la pobreza suponen una estrategia de desarrollo social”. En este sentido, el desarrollo social incluye múltiples dimensiones, como la de la política económica, la de la democracia y el buen gobierno.

Por consiguiente, si bien y en coincidencia con Manuel Canto, el Estado no es el único constructor del desarrollo social, es innegable su importancia normativa e histórica para ello. En este mismo sentido, Clara Jusidman advierte sobre el carácter programático de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que obligan al Estado a brindar una serie de prestaciones en materia de salud, educación y alimentación y a mantener y enriquecer el patrimonio cultural y artístico de los mexicanos. La autora señala las implicaciones consecuentes al considerar los DESC como Derechos Humanos, es decir, se trata de Derechos Universales, Indivisibles, Inalienables e Interdependientes. Surgen entonces preguntas tales como: ¿de qué manera es posible lograr la materialización de los DESC y en este sentido, qué papel corresponde al aparato de Justicia para garantizar el cumplimiento?, ¿de qué forma los programas sociales buscan intencionada y sistemáticamente incorporar en la conciencia de los ciudadanos la noción de derechos y por tanto la exigibilidad de los mismos?, ¿es posible considerar que los programas sociales actuales crean ciudadanía y de qué tipo de ciudadanía estamos hablando?

Finalmente, Julio Boltvinik aborda el sentido normativo de la construcción del desarrollo social, analizando el proceso de elaboración y aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en México. Por su parte, Carlos Barba aborda la dimensión histórica de los regímenes de bienestar en América Latina.

REALIDADES Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA:

LAS LEYES, LOS PROGRAMAS SOCIALES, LA POBREZA VISTA DESDE EL ENFOQUE DE GÉNERO, LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y SOCIALES EN LA REGIÓN

Sojo se pregunta: ¿Dónde están los desafíos para la renovación de la cohesión social en América Latina? ¿Qué es lo que nos separa y lo que nos une? Entre sus elementos de respuesta se encuentran como factores comunes que dificultan la cohesión social:

- La debilidad de los mercados, misma que proviene de su incapacidad de generar integración por medio del empleo y por ahí de la superación efectiva de la pobreza material.
- Una economía dominada por procesos especulativos y por ende una evolución macroeconómica volátil.

- La desigualdad económica y la concentración de la riqueza. Sojo menciona que las razones de la desigualdad son múltiples e históricas. Estructuralmente reflejan debilidades en la captación de recursos tributarios por parte del Estado, así como en la orientación progresiva de los gastos públicos. Enuncian también una limitada voluntad contributiva de las élites empresariales del continente habituadas a la ex patriación de capitales.
- La persistencia de la pobreza y la insuficiencia del mercado laboral, acentuando la distancia entre los que están insertos en la modernidad y quienes permanecen en las afueras.

Araceli Damián elabora un análisis con enfoque de género que permite dar cuenta de las dificultades en los métodos de medición de la pobreza para analizar el grado de desigualdad en el acceso a satisfactores al interior de los hogares. Advierte al igual que Sojo, sobre las dificultades en las políticas económicas actuales en América Latina para alcanzar un ritmo de crecimiento que permita revertir el incremento de la pobreza. Concluye la autora sobre la necesidad de que las prioridades económicas estén basadas en lograr mejores condiciones de vida para la población y no supeditarlas a la estabilidad macroeconómica.

Carlos Barba presenta una tipología de los regímenes de bienestar derivados de la acción pública y de los efectos sociales que han causado las reestructuraciones económicas y sociales de América Latina sobre cada tipo de régimen. Los tipos referidos son el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata. El primero remite lo social al funcionamiento de los mercados, el segundo es corporativo y subsidiario cuando se agotan las capacidades del hogar para su propio desarrollo, en tanto que el tercero es desmercantilizador y pretende la garantía de pisos sociales básicos para el conjunto de la población.

Barba considera que América Latina ha tendido a converger en el paradigma residual orientado al mercado coincidente con la implantación de políticas de ajuste estructural para la liberalización de los mercados. La evolución socioeconómica de la región derivada de este paradigma ha dependido tanto de los modelos previamente existentes, como de la forma diferenciada en que los nuevos sistemas se han aplicado a circunstancias distintas. En este nuevo paradigma la construcción de la política social está reservada a cotos de expertos y no al resultado de interacciones sociales amplias.

Mientras que Sojo abarca el estudio de la política social en sentido amplio, Jaime Preciado estudia lo que ha sido una de sus dimensiones centrales en las políticas actuales: los programas de lucha contra la pobreza. Si bien el crecimiento económico no es el único determinante de la generación de pobreza, Preciado parte del hecho de que es mucho más factible el crecimiento de la pobreza cuando la economía está estancada. Tal ha sido el caso de América Latina en el periodo 1997-2002, lo que recuerda la década perdida de los ochenta.

Preciado retoma la caracterización de Barba de los regímenes de bienestar y analiza los programas recientes de lucha contra la pobreza en Brasil, Chile, México y Perú. Resalta, para el caso brasileño, la definición de políticas con amplios componentes socialmente participativos, que por una parte han limitado la propagación de un régimen social excluyente y por la otra han permitido el diseño de soluciones apropiadas para la atención de necesidades comunitarias. Tal es el caso de los *presupuestos participativos*, especialmente en Sao Paulo. Esta forma de definición de política social contrapesa igualmente la concepción de circunscribirla a un coto de expertos. Bajo la lógica propuesta por Sojo, la presentación de Preciado sobre Brasil expresa la posibilidad de articular de manera dinámica y deliberada las dimensiones comunitaria y estatal en la atención de la problemática social expresada por la propia comunidad.

En Chile se ha presentado una fuerte participación institucional de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de políticas públicas. Ello ha permitido una mayor acción social para mitigar la pobreza, pero no se han abatido los niveles de concentración de la riqueza existentes en ese país. A diferencia de Brasil, no se observan desarrollos regionales específicos donde despunte la participación de las organizaciones, aunque sí una acción más intensa hacia las comunidades indígenas.

En Perú también participan crecientemente las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas públicas, destacando acciones locales más que regionales (como fue el caso brasileño). Preciado destaca lo realizado en Villa El Salvador, como muestra de la acción de tales organizaciones.

Por lo que refiere a México, Jaime Preciado describe las nuevas políticas sociales aplicadas por el Estado, pero no aparece una participación social similar a la planteada para los casos brasileño y peruano. Sin embargo, destaca la dirección del principal programa de política social del país, Oportunidades, por parte

de un equipo proveniente de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de Alianza Cívica.

Las aportaciones de Enrique Valencia para el caso mexicano y en referencia al programa PROGRESA-Oportunidades, resultan centrales en tanto que analiza la percepción de diversos organismos de la sociedad civil (OSC) respecto a dicho programa. Los hallazgos muestran por un lado, la riqueza de los datos y sus consecuentes categorías, en tanto una conceptualización de la pobreza a partir de su carácter multidimensional, es decir, la pobreza es entendida por las OSC como ausencia de condiciones para el desarrollo, para la participación social, para el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia, entre otros. Esta perspectiva social de la pobreza confronta las lecturas que individualizan, o bien familiarizan los orígenes y por tanto las soluciones para el combate a la pobreza. Aparece también la dificultad para establecer un intercambio suficientemente constructivo, sostenido y sistemático entre las OSC y el programa PROGRESA-Oportunidades. Sobre ello, Manuel Canto enfatiza la necesidad de avanzar en un paradigma que descifre, facilite y potencie la participación ciudadana en co-operación y no en competencia con las autoridades de gobierno.

En el caso mexicano, la participación social también puede promoverse potencialmente por la promoción de los derechos sociales básicos que puede permitir la promulgación de la nueva Ley General de Desarrollo Social (LGDS), analizada por Julio Boltvinik. Este autor enuncia los derechos reconocidos en México por la LGDS en sus artículos 6, 7 y 8: "son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación". Sin duda, éstos son congruentes con los objetivos del desarrollo social presentados por Sojo. Sin embargo, Boltvinik subraya la poca exigibilidad de éstos. Entonces podríamos preguntarnos quién tiene la obligación de otorgar tales derechos y cómo debe de hacerlo. La mayor parte de los autores de este volumen han privilegiado el estudio del papel del Estado al respecto.

Este autor detalla el conflicto entre la visión subsidiaria y filantrópica de lo social, frente a la concepción de la obtención de los beneficios sociales como derechos básicos de la población. Boltvinik se identifica con esta segunda visión, misma que predomina en la LGDS. Al respecto, Sojo considera que ante los deterioros sociales que ha enunciado, resalta la importancia de la solidaridad

como sistema de integración social, basado no en una normativa altruista o filantrópica, sino en el conocimiento de comunidades de intereses y su defensa. Esta visión no es la de la subsidiariedad, pero tampoco se remite a los derechos jurídicos, sino a una interacción entre las acciones del Estado, el mercado, la comunidad y la familia.

Boltvinik también ubica las posibilidades de desarrollo social más allá de la política pública. Señala que si bien en la LGDS se garantizan recursos públicos presupuestales crecientes para el desarrollo social, al no estar garantizada la exigibilidad de los derechos adquiridos, su logro dependerá en gran parte de la participación social y las acciones económicas y políticas que se logren para hacerlos válidos.

LOS DEBATES EN TORNO AL CAPITAL SOCIAL

Manuel Canto resalta la importancia del concepto de *capital social* en tanto que ha permitido tematizar diversas cuestiones de la agenda social que habían permanecido en posiciones periféricas. Términos tales como *tejido social*, *red social*, *cohesión social*, circulan en muchos de los debates vigentes entre los hacedores de la política social, los organismos de la sociedad civil, los ciudadanos comunes y los propios investigadores. Aunque cada uno de estos conceptos tiene un origen y una historia en varios de los casos disciplinar, los significados y las narrativas que hoy transitan alrededor de ellos, atraviesan las fronteras disciplinares. Esta tendencia puede bien vaciar los contenidos originales de los conceptos desde el punto de vista de los lenguajes académicos, pero puede dar cuenta de las narrativas que surgen desde los distintos actores sociales y que sin lugar a dudas, merecen un análisis detenido. El dinamismo inherente a los *vínculos sociales* requiere por tanto análisis transdisciplinares que concilien acercamientos entre disciplinas y más allá de ellas.

La hipótesis de trabajo de INDESOL referida en el texto de Cecilia Loría: "...que los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil que se basan en el Capital Social, tienen un mayor impacto y sostenibilidad" (p:481), les ha llevado a la construcción de indicadores que permitan operacionalizar las dimensiones de capital social propuestas por Bernardo Kliksberg (2001): valores éticos, capacidad de asociatividad, confianza y conciencia cívica. Esta construcción de

indicadores da cuenta de la complejidad del tema y de la necesidad de tejer a partir de aproximaciones conceptuales complejas (que retomen categorías originarias de los estudios antropológicos sobre redes sociales, aproximaciones psicosociales al concepto de cohesión social y de apoyo social; entre otras) y de métodos tanto cuantitativos como cualitativos que permitan entender las intersubjetividades subyacentes a las interacciones sociales entre las diversas instituciones y grupos de las sociedades contemporáneas.

Quedan en el papel diversas preguntas y reflexiones referentes al tema del capital social y su relación con las políticas sociales actuales en México: Manuel Canto resalta la importancia del capital social en tanto generador de capacidades de influencia por parte de la población sobre las políticas públicas. Desde esta tónica el autor se cuestiona sobre la capacidad real de los programas sociales actuales para favorecer la reconstitución de tejidos sociales.

Silvia López destaca el objetivo explícito del programa Jefas de Familia de vincularse con las organizaciones de la sociedad civil. La autora señala las potencialidades de un programa de esta naturaleza para favorecer la participación social. Sin embargo, advierte también sobre las dificultades inherentes a la definición de la jefatura femenina, problema también abordado por Araceli Damián.

Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha dan cuenta a través de la evaluación cualitativa del programa Oportunidades, sobre diversas expresiones asociativas entre familias beneficiarias del programa; sin embargo, advierten que no es posible saber del todo si estas redes tienen que ver con vínculos anteriores o si es el propio programa el que genera estos comportamientos sociales. Existe evidencia suficiente sobre el papel de enlace entre instituciones y beneficiarios que el programa Oportunidades ha generado y alentado sistemáticamente. Las elaboraciones de Escobar y González de la Rocha señalan la necesidad de continuar en la búsqueda detenida y exhaustiva sobre los impactos que este tipo de programas sociales pueden generar en los tejidos sociales existentes en las comunidades así como su capacidad para crear y recrear vínculos que favorezcan relaciones de intercambio, de confianza, de ayuda solidaria y de certidumbre ante las condiciones inherentes a la vida en pobreza.

Una preocupación importante y presente en los trabajos de Escobar y González de la Rocha así como de Valencia, tiene que ver con aquellas familias que quedan excluidas de los programas sociales, especialmente de Oportunidades. So-

bre ello es necesario profundizar en los impactos que esta exclusión genera en los tejidos sociales tanto urbanos como rurales. Escobar y González de la Rocha comentan que la estrategia de autofocalización ha permitido resolver en parte esta problemática así como los ajustes cuidadosos a los criterios de inclusión vs exclusión y la participación activa de las autoridades municipales para confirmar los datos sobre hogares en pobreza extrema, sobre todo en entornos urbanos. La diversidad de casos y de localidades demanda continuar con estudios de corte etnográfico que permitan dar cuenta de las narrativas de exclusión así como de inclusión entre los distintos actores implicados en este tipo de programas sociales.

Sin duda y retomando el estudio sobre percepción elaborado por Valencia, las OSC son actores sociales que pueden coparticipar activamente en los procesos de diseño, implementación y evaluación de este tipo de programas sociales.

El tejido social es también objeto de estudio en el caso presentado por Enríquez y Aldrete sobre el comportamiento de las redes sociales en adultos mayores en contextos de pobreza urbana extrema. Los hallazgos advierten sobre la relevancia de los vínculos sociales en las etapas finales de la vida así como sobre la evidente demanda de mecanismos efectivos y oportunos de protección y seguridad social para las personas mayores. Las autoras cuestionan los alcances reales de la solidaridad entre generaciones y el papel del Estado para salvaguardar condiciones dignas de vida para los adultos mayores que viven en pobreza extrema.

EL IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La estrategia de desarrollo predominante desde la década de 1980 se ha centrado, dice Sojo, en los equilibrios macroeconómicos. En realidad sólo se ha remitido a los equilibrios de tipo financiero, pues no han sido privilegiados los de crecimiento, empleo o distribución, pese a ser macroeconómicos. En estas circunstancias, el autor establece un balance delicado en la que se debilitan la calidad de los servicios y la atención a las demandas de la población, dañando la propia capacidad política de los estados.

Carlos Barba examinó el impacto de las reformas sociales en América Latina en términos de descentralización, empleo y pensiones. En el primer aspecto, Barba menciona que la descentralización podría ser viable en los regímenes universalistas, si se refuerza una lógica solidaria interregional; así como en los

regímenes duales, si se procuran quebrar los poderes locales tradicionales. No obstante, este no sería el caso en los regímenes excluyentes, donde no suele haber estados centrales fuertes y por ello la descentralización podría contribuir a balcanizar esos países.

En cuanto a la situación laboral, Barba explica que el modelo exportador latinoamericano se ha traducido en dos modalidades de exclusión. Una, en los regímenes universalistas, donde se registra una alta calidad del empleo, pero alto desempleo y concentración del ingreso. Otra, tanto en los regímenes duales como en los excluyentes, donde se ubican niveles de desempleo intermedios, pero con una baja calidad de los nuevos empleos y una alta polarización salarial y concentración del ingreso. Por último, el impacto de las reformas a los sistemas pensionarios depende del tipo de reforma establecida, ya que en algunos casos se reemplaza al sector público y en otros coexisten los sistemas individualizados con la protección pública.

Al retomar la tipología de Barba, Jaime Preciado concluye que el régimen de bienestar residual y deslocalizado ha impedido que la política social resuelva satisfactoriamente el problema de la pobreza. Asimismo advierte que la política económica orientada al mercado mundial, a la especulación financiera y a los esquemas de libre comercio, ha debilitado las capacidades reguladoras del Estado, ha disminuido los recursos públicos destinados al gasto social y ha privilegiado la privatización de los regímenes de seguridad, en detrimento de políticas redistributivas del ingreso.

Sin embargo, Preciado considera que el crecimiento en la participación social ha contrapesado favorablemente los impactos señalados, ya que ha promovido diversos procesos de innovación social, emergidos desde movimientos ciudadanos que modificaron diversas concepciones y políticas en programas de combate a la pobreza, introduciendo nuevas racionalidades colectivas y vinculando tales programas con los temas del desarrollo.

Gerardo Ordóñez y Guadalupe Ortega, por su parte, centraron su análisis en el caso mexicano y, en particular, al estudio sobre la evolución de los programas de combate a la pobreza. En su opinión, las políticas focalizadas sólo permiten alcances fugaces, ya que los apoyos temporales no permiten salir de la pobreza permanentemente. Este tipo de programas han sido continuos desde la década de 1970, cuando se estableció el Programa Integral de Desarrollo Rural.

Actualmente, las políticas sociales focalizadas se encuentran:

- subordinadas a variables de equilibrio fiscal y financiero;
- concentradas en el fortalecimiento de capacidades y patrimonio individual/familiar, en detrimento de los programas orientados a la generación de opciones productivas y desdeñando las acciones provenientes de perspectivas societales;
- determinadas, recientemente por la acción de los gobiernos locales;
- concentradas, igualmente, en comunidades rurales y grandes ciudades, generando un vacío en las comunidades de entre 2,500 y 100,000 habitantes.

Lo anterior conlleva una desconexión con las políticas generales de desarrollo. Si trasladamos esta conclusión de Ordóñez y Ortega a la lógica presentada por Jaime Preciado, esto implica que las políticas de focalización llevadas a cabo en México no se han acompañado de una suficiente participación social que permita el desarrollo de nuevas racionalidades en los programas.

Finalmente, si uno de los objetivos fundamentales del desarrollo social es reducir la pobreza, cabe preguntarse si ésta ha tendido a reducirse. Tal pregunta la planteó y respondió Fernando Cortés para el periodo 2000-2002 en México.

Cortés concluye que sólo es demostrable la reducción de la pobreza rural alimentaria y la pobreza urbana de capacidades, no así las líneas de pobreza rural de capacidades y de patrimonio, ni las urbanas alimentaria y de patrimonio. En lo esencial, los cambios generales no se debieron a las modificaciones en el cuestionario de la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares ni al marco muestral utilizado, sino a la significación estadística de los resultados, que sólo es válida para los dos primeros casos referidos.

En el caso de la pobreza alimentaria rural, el descenso en la pobreza se debió a transferencias públicas (especialmente Oportunidades), a las remesas del exterior y al ingreso imputado por alquiler de vivienda (el monto que los hogares consideran que pagarían de renta por su vivienda o el precio en que la rentarían).¹ En resumen, Cortés señala:

¹ Las preguntas de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares para estimar este ingreso imputado se modificaron entre 2000 y 2002.

La pobreza alimentaria rural disminuyó entre los años 2000 y 2002 porque el 30% de los hogares más pobres del país aumentaron su ingreso no monetario, tanto el autoconsumo como el pago en especie, pero especialmente el de la renta imputada por el uso de la vivienda propia. A estas fuentes se agregaron las transferencias, destacándose el alza en las percepciones monetarias recibidas como becas y donativos entregados por las instituciones y las remesas recibidas del exterior. Ninguna de estas fuentes se relaciona directamente con la actividad productiva mercantil del país y, en consecuencia, es relativamente independiente de la evolución de su macroeconomía. Aún más, los ingresos no monetarios o ingresos en especie, se generan al margen de los mercados y las remesas se vinculan al mercado de otros países, no de México.

En cuanto a la reducción en la pobreza urbana de capacidades (la línea de pobreza determinada por un ingreso suficiente para satisfacer el gasto alimentario básico más la atención en salud y educación), ésta se debió esencialmente a los aumentos en los ingresos al trabajo (sobre todo salarios reales) y, en menor medida, a la imputación de alquiler de vivienda. En los otros cuatro "tipos" de pobreza los cambios no fueron estadísticamente significativos, lo que limita significativamente la apreciación de que la pobreza en México se redujo de manera importante entre el 2000 y el 2002.

PROSPECTIVA, CUESTIONAMIENTOS Y PROPUESTAS

Frente a la pobreza y la desigualdad Sojo propone dos frentes de acción: el territorial y el ciudadano. El primero implica actuar en el marco de nuevas configuraciones territoriales sub y transfronterizas, en las que lo local juega un papel fundamental. Lo segundo implica: (I) definir umbrales mínimos de bienestar en el marco de una lógica transnacional; (II) rebasar la visión electoral de la ciudadanía, para enfrentar el conflicto entre la lógica mercantil y el derecho al desarrollo social; y, (III) redefinir como responsabilidad última del Estado la interacción compatible entre la provisión de bienestar y el desarrollo del mercado, en función de ámbitos comunitarios y culturales específicos.

Por su parte, Jaime Preciado destaca la importancia de la construcción e incidencia de las racionalidades colectivas, promoviendo una mayor participa-

ción de los planteamientos surgidos de las bases sociales y empoderamiento de las mismas. De igual modo considera como central el priorizar como objetivo central del desarrollo social el establecimiento de políticas redistributivas entre grupos sociales.

Por último, Luis Barquera desarrolló un estudio propositivo a favor de la integración de la educación para adultos a las mujeres beneficiarias del programa Oportunidades. A partir de la prueba piloto realizada en dicho programa, Barquera sugiere asociar dicho programa con las prácticas de alimentación, salud y educación actuales. Esta propuesta se basa en una experiencia exitosa en San Luis Potosí y en procesos de atención eficientes del programa, como en Zacatecas. Tal iniciativa, además de permitir el beneficio específico de las mujeres destinatarias del Programa y contribuir al abatimiento del rezago educativo, permitiría fortalecer el capital cultural de la comunidad y mejorar las prácticas de reproducción social al interior de los hogares. Esta propuesta responde a una observación señalada por la autora Araceli Damián sobre lo restrictivo del programa Oportunidades en materia de educación para adultos y adultos mayores.

En ese mismo sentido Barquera propone asociar el programa Oportunidades con los mecanismos de apoyos productivos directos, de forma tal que se supere la problemática señalada por Ordoñez y Ortega de privilegio a las políticas de desarrollo de capacidades y patrimonio en detrimento de las de apoyo productivo. Por otra parte, este tipo de iniciativas permitirían desarrollar a nivel local y regional la capacidad de decisión política y la participación social de la comunidad. Sin embargo, Barquera condiciona la factibilidad de esta propuesta a la voluntad política para apoyar opciones alternativas.

Quedan también en la mesa de discusión diversos cuestionamientos: ¿Cómo podemos saber si en los hogares no pobres un anciano o un niño por razones discriminatorias no recibe una serie de satisfactores?, se pregunta Araceli Damián. La respuesta implica la elaboración de instrumentos finos de conteo cuantitativo y cualitativo que logren desmantelar las diferencias por género, por jerarquía, por parentesco, en la distribución de los recursos entre los miembros de los hogares. Los hallazgos presentados en la evaluación cualitativa de Oportunidades elaborada por Escobar y González de la Rocha y el estudio sobre la percepción

que tienen las OSC con respecto a PROGRESA-Oportunidades, tienen puntos de coincidencia que vale la pena señalar:

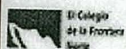
a) En ambos casos se explicita la relevancia positiva y la pertinencia de que las familias en pobreza tengan una *certeza*, una *seguridad*, una *certidumbre* que se materializa en un monto económico que reciben periódicamente. Cuidar la permanencia y el carácter progresivo de esta *certidumbre* es un desafío central para la política social, se trata de una *certeza* que descansa no sólo en anclajes económico-materiales, sino también en referentes simbólicos y emocionales que deben ser considerados. Es por ello un desafío que sin duda alude a la dimensión ética, y que demanda al Estado y a la sociedad en general, encontrar los mecanismos, las formas, las condiciones para garantizar cada vez mejores condiciones de vida para aquellas personas que egresan de los programas sociales de combate a la pobreza.

b) La evaluación cualitativa realizada por Escobar y González de la Rocha señala una reacción positiva en las comunidades ante la entrega de la beca a las mujeres; la evidencia recogida muestra también que los niños comen mejor y se les compra ropa, de igual forma se reporta saturación en las instancias de salud de las comunidades. Las OSC, de acuerdo a la investigación de Valencia, reconocen como un elemento positivo el que las mujeres reciban el monto económico y señalan la importancia de las mismas en la administración adecuada de los recursos. Esta evidencia señala elementos positivos sobre un programa de esta naturaleza que son reconocidos por actores sociales diversos. Sin embargo, es necesario continuar avanzando en el alcance que este tipo de estrategias está teniendo en términos del empoderamiento femenino: ¿qué otros impactos (esperados y no esperados; deseados y no deseados) está teniendo Oportunidades en las dinámicas domésticas y de relación entre géneros y generaciones?, ¿son estos impactos alentadores de discursos y sobre todo, de prácticas democráticas, participativas y de mayor equidad al interior de los hogares y entre los hogares?, ¿cómo influye Oportunidades en las percepciones sobre los roles sexuales en los adultos, en los adolescentes y en los niños de las familias beneficiarias?, ¿es posible detectar prácticas asociativas pro-ciudadanas que puedan estar asociadas con la implementación de Oportunidades en las comunidades receptoras?, ¿qué prácticas nos pueden permitir hablar de una capacidad de agencia mayor en la

mujeres, tanto en las madres como en sus hijas?, ¿de qué manera será necesario alentar los comportamientos asociativos que ha detonado Oportunidades y qué papel juega en ello las OSC?

c) Por último, destaca la interrogante sobre la relación existente entre *corresponsabilidad* y *generación de ciudadanía*. Oportunidades busca activamente el compromiso de las familias beneficiarias en materia de educación, salud y alimentación. ¿Las formas en que se materializa esta coresponsabilidad social permiten la generación de ciudadanía?, ¿qué indicadores y tendencias arrojan las evaluaciones en este sentido?, ¿qué relación existe entre las formas de corresponsabilidad social practicadas y la conscientización de la población en términos de sus derechos sociales?, ¿hasta qué punto y de qué manera es posible hablar de desarrollo social a partir de los programas sociales de combate a la pobreza extrema, como Oportunidades, en el México actual?, ¿cuáles son las responsabilidades y las implicaciones éticas de los distintos actores involucrados en el combate a la pobreza (sean hombres y mujeres que viven en pobreza, sean instancias de gobierno en sus tres niveles, sean académicos, sean OSC, sean ciudadanos “no organizados”)?

Finalmente, ninguna alternativa será viable si tal viabilidad no se construye sobre bases sociales, culturales, políticas y económicas.



HN 113.5 A58 2006



del siglo XX el Estado mexicano experimentó transformaciones que modificaron su rol para intervenir en todas las esferas del desarrollo, con las reformas de tipo económico (apertura comercial, desregulación, eliminación de subsidios, liberalización, privatizaciones, entre otras), que tendieron a modificar y a limitar la participación del Estado en los mercados y en diversos campos de la producción, se aplicó otro paquete de medidas que afectaron el devenir de la política social en varias de sus dimensiones. Entre estas últimas destacan la descentralización de la educación básica y de los servicios de salud asistencial, la privatización del sistema de pensiones, el retiro de la mayor parte de los subsidios a la alimentación y a la construcción y adquisición de viviendas populares, y la implementación de programas compensatorios y de “inversión en capital humano”, como instrumentos para combatir la pobreza.

En este contexto, a partir de la alternancia política experimentada en México, se han profundizado los debates en torno a las reformas de política social. Este volumen ofrece un panorama amplio de estos debates, así como su vinculación con las observadas en América Latina.

El Colegio
de la Frontera
Norte

ISBN 970270972-5

