

- Moser, Caroline (1993), *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*, Londres: Routledge.
- Moser, Caroline (1996), *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 8, Washington: The World Bank.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (1993), "Introduction", en Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds.), *The Quality of Life*, New York: Clarendon Press/Oxford University Press.
- Sarti, Cinthia (1996), *A Família como Espelho. Um estudo sobre a moral dos pobres, Campinas* – Sao Paulo: Editora Autores Associados.
- Scheper-Hughes, Nancy (1992), *Death Without Weeping. The Violence of Everyday Life in Brazil*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Sen, Amartya (1991) "Gender and Cooperative Conflicts", en Irene Tinker (ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, New York: Oxford University Press.
- Wainerman, Catalina (1994), "Introducción", en Catalina Wainerman (comp.) *Vivir en Familia*, Buenos Aires: Unicef/Losada.
- Wartenberg, Lucy (1995), *Percepción de los roles de género. Un examen del uso del tiempo y espacio de los hombres jefes de hogar en zonas urbanas y rurales en Colombia*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de LASA (Latin American Studies Association), Washington, 28-30 de septiembre.

FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA Y EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN

Ana María Tepichín Vallé

El Programa para Superar la Pobreza 1995 – 2000 tiene como uno de sus objetivos fundamentales lograr el desarrollo de acciones coordinadas y congruentes para incrementar las capacidades individuales y familiares.² Para ello se diseña e implementa el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).

El objetivo del Progresá es "apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar. El Programa se propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos básicos para este fin." (Progresá, 1997: 33).

Este trabajo tiene la intención de analizar si los apoyos que el Programa otorga a las familias en extrema pobreza, efectivamente pueden traducirse en una ampliación de oportunidades y capacidades para sus miembros, que les posibilite salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

Para ello, primeramente, se describen los apoyos y acciones que el Programa se propone dirigir y otorgar a las familias en extrema pobreza seleccionadas. En un segundo apartado, se analizan los supuestos respecto a la familia y a la dinámica familiar implícitos en el planteamiento del Programa y que pudieran obstaculizar el cumplimiento de sus objetivos. En un tercer apartado, se plantea que aún teniendo éxito las acciones del Progresá, el panorama de oportunidades de las familias seleccionadas no será mejor que el que han tenido las familias viviendo en pobreza moderada. En la reflexión final se plantea la necesidad de caminar hacia la redefinición de la participación del Estado, de las comunidades y las familias para un combate efectivo a la pobreza.

¹ Investigadora en la Universidad Iberoamericana, en Análisis de la Pobreza y la Política Social, División de Investigaciones Interdisciplinarias.

² Los otros dos objetivos alrededor de los cuales el Programa para Superar la Pobreza establece que vinculará las tareas del gobierno son: la construcción de infraestructura básica municipal y el impulso a las actividades productivas que aumentan el ingreso y el empleo (Secretaría de Desarrollo Social, 1998).

Apoyos del Progreso a familias en extrema pobreza

El Progreso está dirigido a familias en extrema pobreza³ y su acción principal va dirigida a mejorar los niveles de nutrición y salud de sus miembros a fin de posibilitar un mejor aprovechamiento de la educación como recurso generador de oportunidades.

Define como familias en extrema pobreza a aquéllas que no cuentan con los recursos para satisfacer sus necesidades alimenticias básicas (Progreso, 1997: 8). Las acciones y apoyos que establece, pretenden incidir en los niveles de alimentación, salud y educación de los miembros de las familias seleccionadas. Enlaza las acciones de cada una de estas áreas condicionando la entrega del apoyo que se da en efectivo (tanto el que pretende se dirija al consumo alimenticio como el correspondiente a las becas educativas), con los componentes de asistencia a centros de salud y a la escuela.⁴ Las familias seleccionadas como beneficiarias, sobre la base de los datos levantados en la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (Encaseh), diseñada e implementada para tal fin, tienen derecho a los apoyos del Programa hasta por tres años siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas sean similares a las reportadas en ella.

Según el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso, 1997) y los Lineamientos Generales de Ejecución del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Poder Ejecutivo Federal, 1997) los apoyos directos dados a las familias en pobreza extrema seleccionadas son los siguientes:

Componente de alimentación

Se dirige a contribuir a mejorar el consumo alimenticio, en cantidad y diversidad, para elevar el estado nutricional de las familias extremadamente pobres. Consiste en una ayuda económica mensual de 90 pesos que se entregará

³ El método de medición de la pobreza, la línea de extrema pobreza, la canasta alimentaria y el mecanismo de selección de las familias que utiliza el Progreso, son ampliamente debatidas en este volumen por varios especialistas en el tema.

⁴ Esta es una de las características que distinguen al Progreso respecto de políticas anteriores. Los artículos de Enrique Valencia e Ignacio Román con Rodolfo Aguirre incluidos en el Tomo I del libro *Los Rostros de la Pobreza. El Debate*, editado por el Sistema Educativo Universidad Iberoamericana – ITESO presentan un recorrido muy completo de los programas que se han implementado en México (Valencia y Aguirre, 1998, Román y Aguirre, 1998).

bimestralmente (monto establecido para 1997 que se ajustará cada seis meses de acuerdo a la variación acumulada del Índice de Precios de la Canasta Básica que publica el Banco de México). Dicha cantidad se entrega a la titular de cada una de las familias. Esta es, de preferencia, la madre pero en caso de no existir o estar física o mentalmente incapacitada para actuar como titular se le entrega a la persona del hogar responsable del cuidado de los hijos y de la compra y preparación de los alimentos.

336 Este apoyo se vincula a la asistencia regular al centro de salud. En caso de no cumplir con esta responsabilidad y hasta que se asista al centro de salud, se retira este complemento de ingreso. Después de cuatro meses consecutivos de no-asistencia al centro de salud, la titular deberá solicitar una reanudación del complemento al ingreso a la Coordinación del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Conprogreso). Si hay dos suspensiones temporales durante 12 meses se suspende definitivamente este apoyo.

Componente de salud

Consiste en proporcionar, sin costo, doce estrategias del Paquete Básico de Servicios de Salud.⁵ Cada uno de los miembros de las familias seleccionadas acudirán al centro de salud de acuerdo a un protocolo de visitas.⁶ Además, se entrega un suplemento alimenticio a mujeres embarazadas y en lactancia; niños desde los 4 meses hasta los 2 años de edad y a niños mayores de 2 años y hasta 5 años, en caso de detectar algún grado de desnutrición.

⁵ Estas son: Saneamiento básico a nivel familiar; planificación familiar; atención prenatal, del parto y puerperio; vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil; inmunizaciones; manejo de casos de diarrea en el hogar; tratamiento antiparasitario; manejo de infecciones respiratorias agudas; prevención y control de la tuberculosis; prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus; prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud. (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 9)

⁶ El protocolo de visitas es el siguiente (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 9)

| | |
|--|---|
| - Menores de 4 meses | Tres revisiones: a los 7 días y a los 2 meses |
| - De 4 a 24 meses | Cuatro revisiones por año; 4, 6, 9, 12, 18, 21 y 24 meses |
| - De 5 a 16 años | Tres revisiones por año: una cada 4 meses |
| - Adolescentes y adultos de 17 a 59 años | Una revisión por año |
| - Mujeres embarazadas | 5 revisiones prenatales |
| - Mujeres en puerperio o lactancia | 2 revisiones |
| - Mayores de 60 años | Una revisión por año |

Los miembros de familias beneficiadas inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria reciben apoyo para educación. El apoyo a escolares en primaria consiste en 80 pesos en especie al iniciar el año escolar (se entrega el paquete que indica la Secretaría de Educación Pública para cada ciclo escolar) y previa comprobación de la inscripción. Este apoyo se complementa con 40 pesos a mitad del ciclo para reposición de útiles si se comprueba la asistencia regular del alumno (85% en cada bimestre). El apoyo a estudiantes de secundaria es por 240 pesos entregados al inicio del año escolar (monto establecido para 1997 que se ajustará cada seis meses de acuerdo a la variación acumulada del Índice de Precios de la Canasta Básica que publica el Banco de México).

Los miembros de la familia que cursen entre tercero de primaria y tercero de secundaria pueden recibir una beca escolar la cual es entregada bimestralmente en efectivo y cuyo monto aumenta según el grado escolar. A partir de primer año de secundaria las mujeres reciben una mayor cantidad que los hombres con el propósito de desestimular la alta deserción que se da entre ellas.

Dado que el grado y el sexo de los estudiantes determina el monto de la beca y en virtud de que el límite máximo familiar de transferencia en efectivo es de 550 pesos (incluidos los 90 pesos que se dan para apoyo de consumo alimentario), el número de miembros beneficiados por las becas educativas variará en cada familia. Los montos se ajustan de la misma manera que el complemento al ingreso para apoyo alimentario.

En caso de que las inasistencias rebasen el 15% de los días establecidos para el año escolar se cancela la beca educativa por el resto del ciclo escolar. Si la cancelación se repite dos años consecutivos se retira de manera definitiva.

7 El Monto mensual de las becas educativas es el siguiente (en pesos) (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 6)

| Primaria | Hombres | Mujeres |
|------------|---------|---------|
| Tercero | 60 | 60 |
| Cuarto | 70 | 70 |
| Quinto | 90 | 90 |
| Sexto | 120 | 120 |
| Secundaria | | |
| Primero | 175 | 185 |
| Segundo | 185 | 205 |
| Tercero | 195 | 220 |

344

Una vez descritos los apoyos que reciben las familias seleccionadas como beneficiarias del Programa, anotaré algunos de los supuestos implícitos de los que está partiendo y que pudieran obstaculizar que los miembros de las familias se doten del "piso básico" en nutrición, salud y educación que se pretende.

En primer lugar, aun cuando el Progresá declara que "Al comparar a los hogares según su condición de pobreza, emergen diferencias respecto a su tamaño, estructura y composición." (Progresá, 1997: 16) y a pesar de dedicar el inciso 1.4 del Programa a describir algunas de estas características de los hogares pobres, al diseñar los apoyos que serán otorgados a las familias seleccionadas supone que los hogares a lo largo y ancho del territorio nacional poseen las mismas características. Independientemente de si las familias a las que se dirige están en un estado o en otro de la República Mexicana (no importa si la familia beneficiada se localiza en Chiapas o en Nuevo León); si son urbanas o rurales (no importa si se trata de un hogar en una zona marginada urbana o si es un hogar campesino); si el tamaño, composición y estructura son diversas (nucleares o ampliados; con ambos cónyuges o monoparentales; de jefatura femenina o masculina; hogares con hijos o sin hijos y aún hogares de una sola persona); si atraviesan uno u otro ciclo de vida (hogares de recién casados o de ancianos), los recursos y acciones del Programa son los mismos.

No incorpora el efecto que la gran diversidad de formas de organización regionales y locales así como el ciclo de vida, tipo, composición y estructura de la familia tendrán sobre los apoyos otorgados. No toma en cuenta las distintas maneras en que las familias reciben e incorporan a su vida cotidiana los apoyos del Programa en función de necesidades percibidas, de modelos culturales, de patrones de autoridad, de hábitos y alternativas de consumo, etc. Al considerar a la familia como un fenómeno fundamentalmente económico no se toma en cuenta la dimensión multicultural del país.⁸

⁸ Al respecto véase Robichaux, David (1996) quien hace un interesante análisis acerca de los problemas metodológicos para abordar la unidad doméstica. Los artículos contenidos en los premios 1995 y 1996 recopilados en la publicación que sobre la Investigación sobre las Familias y los Fenómenos Sociales Emergentes en México hacen el PUEG, Conapo, DIF y la UAM Azcapotzalco son buenos ejemplos de los estudios que se han hecho en torno a la dimensión cultural de las familias y sus diversas formas de organización para la sobrevivencia (Varios Autores. Premio 1995, 1996, Varios Autores. Premio 1996, 1997).

En segundo lugar, el Progresá (1997: 18) declara que “La pobreza adquiere matices y modalidades particulares cuando se le examina a la luz de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres” y otorga una beca educativa mayor a las mujeres a partir del primer año de secundaria. Sin embargo, al otorgar los apoyos a las familias no incorpora ni toma en cuenta la compleja red de relaciones que produce y reproduce desigualdades en el interior de la familia. Supone que las familias funcionan todas de manera armónica. A esto es a lo que Vania Salles y Rodolfo Tuirán llaman *el mito del consenso familiar*. “Este mito niega las múltiples contradicciones que son intrínsecas a la vida familiar. Algunas de estas contradicciones se originan en dos condiciones básicas: la desigualdad entre los miembros de acuerdo con líneas de edad, sexo y parentesco; la dinámica emocional de las relaciones familiares, las cuales están cargadas también de dosis variadas de conflicto, lucha y hostilidades” (Salles y Tuirán, 1996: 50).

La desigualdad al interior de la familia es un elemento fundamental a considerar al acercarse a procesos de reproducción de la pobreza⁹. Amartya Sen, afirma que “La desigualdad dentro de la familia es de *uso y transformación* de recursos usados en capacidad para funcionar” (Sen, 1998: 140). Sen propone que para incidir en el círculo de reproducción de pobreza, más que identificar y focalizar la acción pública habría que concentrarse en algunos funcionamientos básicos generales y sus correspondientes capacidades a fin de evaluar privaciones.

Lo que el Progresá no toma en cuenta es que el ingreso se combina con la puesta en marcha, con el uso y con la transformación de otros recursos por algunos de los miembros de la unidad doméstica y esto resulta en una modificación de las condiciones de los individuos. Este uso de recursos está dado por relaciones al interior de la familia basadas en sistemas de parentesco en los cuales la edad y el sexo de los miembros de la familia resultan variables fundamentales. Los apoyos que otorga el Progresá son recibidos en el seno de una red de relaciones sobre cuya base algunos miembros de la familia toman decisiones respecto a su uso y transformación.

Entre las decisiones que tomará la familia respecto a los recursos de los que les dota el Programa podemos señalar las siguientes:

⁹ El trabajo de Florinda Riquer sobre mujer y pobreza pone el énfasis en la necesidad de investigación empírica que acerque a conocer los contextos intra domésticos en los que la pobreza se reproduce (Riquer, 1998).

Considerando resultados de la investigación hecha por Julio Boltvinik sobre características y estructura de los hogares en niveles de pobreza extrema encontramos que el tamaño de la familia se aproxima en el medio rural a 6.1 personas y 6 en el medio urbano y que, el porcentaje de menores de 15 años es del 39% (Boltvinik, 1996: 77). Dado que hay un límite en cuanto al ingreso total que se recibe (sumados el apoyo alimenticio y las becas educativas), es muy probable que no todos los miembros de la familia que cursan los grados entre tercero de primaria y tercero de secundaria sean beneficiados con la beca. El o los miembros a quienes se reconozca la autoridad para hacerlo, seleccionarán a algunos y excluirán a otros. Las mujeres en secundaria reciben un monto de beca mayor por lo que es fácil suponer que serán las primeras en ser seleccionadas por la familia, en segundo lugar estarían los varones en secundaria y posteriormente las niñas y los niños en primaria.

- Respecto a la transferencia que se hace en efectivo a las familias tanto como beca educativa como apoyo alimentario, habría que comprobar si el o los miembros de la familia beneficiada, a los que se reconozca la autoridad para hacerlo, ha(n) decidido emplearlo como lo supone el Programa. Verificar si el dinero recibido es usado y transformado por el (la) estudiante y por la madre de familia o si este dinero es usado por algún otro miembro de la familia y se dirige a la compra de otros bienes.
- Aun suponiendo que el dinero recibido como apoyo alimentario se destinara efectivamente a la compra de alimentos y que éstos fueran los adecuados, habría que conocer la decisión que se hace en el interior de la familia respecto al consumo de estos alimentos. Verificar la distribución de éstos al interior de la familia y si ésta posibilita a todos sus miembros (independientemente de edad y sexo) a adquirir el “piso básico” de nutrición esperado por el Programa. Que el Programa declare que “Una esfera en la cual Progresá buscará propiciar cambios es la dinámica del consumo de alimentos en la familia, así como su distribución entre los miembros del hogar” (Progresá, 1997: 65), no cambia el hecho de que los patrones de distribución desigual al interior de los hogares estén vigentes. Como hipótesis podríamos formular que los apoyos otorgados a las familias reproducen patrones de distribución desigual profundamente arraigados. Las decisiones del uso y transformación de los recursos se toman al interior de la familia en función de una red de relaciones y poco tendrán que ver con las expectativas del Programa.

Las familias – y, por lo tanto, los hogares que las albergan – constituyen ámbitos de relaciones sociales de naturaleza íntima, donde conviven e interactúan personas emparentadas, de géneros y generaciones distintas. En su seno se construyen fuertes lazos de solidaridad; se entretejen relaciones de poder y autoridad; se reúnen y distribuyen los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los miembros del grupo; se definen responsabilidades y derechos de acuerdo con normas culturales, la edad, el sexo y la posición en la relación de parentesco de sus integrantes (Salles y Tuirán, 1996: 47).

En tercer lugar, muy relacionado con el punto anterior. El Programa supone que sus acciones inciden en la consecución de la igualdad de género y que potencian a la mujer para que “cuente con oportunidades genuinamente igualitarias para su desarrollo personal pleno” (Progres, 1997: 18). Al otorgarle a la mujer el papel de portadora y responsable del ingreso complementario para la familia (consistente en el dinero en efectivo para apoyo alimentario y como beca educativa) es posible que se dé un ajuste en el papel del hombre y de la mujer en la familia. Sin embargo, no es posible asegurar que este cambio sea en beneficio de la mujer ni que conduzca necesariamente a una mejor posición de ella en la relación familiar.

Numerosas investigaciones que se han hecho en torno a la creciente participación de la mujer en el mercado laboral¹⁰ indican que el nuevo papel que asume la mujer como co-proveedora de ingresos en familias biparentales, no ha redundado en un “empoderamiento” de ésta en la relación doméstica. “Existe evidencia de que muchas mujeres que ingresaron al mercado laboral enfrentaron serios conflictos y violencia doméstica al intentar cambiar la división sexual del trabajo y patrones de conducta tradicionales de sus cónyuges” (Salles y Tuirán, 1996: 49). En este sentido, habría que tener precaución al asumir que esto será diferente en el caso de que la madre reciba ingresos adicionales para la familia. Nuevamente el Progres deja de lado los modelos culturales que subyacen en la organización doméstica y en las relaciones de autoridad dentro del hogar.

Por último, el Programa supone lo que Vania Salles y Rodolfo Tuirán llaman *el mito de los mundos separados* según el cual se “presume que existen

¹⁰ Los trabajos de Brígida García y Edith Pacheco han avanzado en esta línea. Entre ellos (García, Pacheco y Parker: 1995 y 1996)

fronteras claramente demarcadas entre la familia y el resto de la sociedad. Visualiza aquéllas como unidad aislada, autosuficiente, autónoma e impermeable a las influencias externas. Este mito ignora que el tipo y la naturaleza de las funciones de la familia dependen de sus interacciones con otras instituciones, grupos y unidades sociales, hecho que varía según el contexto histórico y los diversos grupos y sectores sociales” (Salles y Tuirán, 1996: 49). El Progres no toma en cuenta uno de los recursos más importantes para las familias en condiciones de pobreza para enfrentar situaciones de escasez: las redes sociales. Una red social estaría constituida por el campo relacional total del individuo en el que se incluyen parientes, vecinos, amigos y ha sido considerada por los especialistas como un mecanismo de sobrevivencia de gran importancia en poblaciones que viven en condiciones de pobreza. Si bien en familias viviendo en condiciones de extrema pobreza estas relaciones extensas para cubrir las necesidades básicas seguramente están debilitadas, al no poder corresponder con apoyo a otras familias, es conveniente considerar la activación de este recurso con la finalidad de lograr la sobrevivencia de la unidad.¹¹

Límites de las acciones del Progres

El Programa selecciona familias viviendo en condiciones de extrema pobreza. De esta manera, el Programa no contempla en sus acciones a la población viviendo en condiciones de pobreza moderada.

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1998: 38) los hogares bajo la línea de pobreza¹² en México en 1996 representaban el 43% de la población total, de los cuales el 16% se encontraban bajo la línea de indigencia. Es decir, aproximadamente un 27% de la población total del país vive en condiciones de pobreza moderada. Siendo un porcentaje tan alto cabría preguntarse por qué los moderadamente pobres están excluidos de este Programa.

¹¹ Al respecto los trabajos de Orlandina de Oliveira y de Mercedes González de la Rocha sobre los recursos que utilizan los hogares para lograr su reproducción presentan avances importantes.

¹² Las estimaciones de la CEPAL se hicieron por medio del “método del ingreso”, basado en el cálculo de líneas de pobreza que representan el monto del ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. La línea de indigencia corresponde a hogares cuyos ingresos, aun suponiendo que fueran destinados exclusivamente a la compra de alimentos, no logran satisfacer adecuadamente las necesidades alimentarias de sus miembros (CEPAL, 1998: 51).

La respuesta la encontramos en el texto de Santiago Levy titulado *La pobreza en México*, base de las propuestas del Progres. En éste se define a los moderadamente pobres como aquellos que “no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas” (Levy: 1994: 19) y explica su exclusión del Programa así: “Sin embargo, su situación (de los moderadamente pobres) es fundamentalmente distinta en el sentido de que su nivel de alimentación y de salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos” (Levy, 1994: 19). Básicamente, el Progres, no incluye a las familias moderadamente pobres porque considera que tienen los niveles de nutrición y salud adecuados para hacer uso de las oportunidades en educación, empleo, etc.

El propósito del Progres es el de dotar de este “piso básico” en nutrición y salud (del que ya gozan los pobres moderados) a las familias en pobreza extrema. Suponiendo que efectivamente, a través de las acciones del Programa, los miembros de las familias seleccionadas se proveyeran de este piso básico en nutrición y salud, y aprovecharan mejor la infraestructura en educación (independientemente de su edad y sexo), aún habría razones para dudar que esto les posibilite a participar efectivamente en la economía de mercado. Una vez que logran dotarse de los recursos y pudieran salvar la línea de indigencia, en el mejor de los casos, pasarían a aumentar el número de familias en pobreza moderada y entrarían a competir con éstas en el mismo ámbito de oportunidades que tienen.

En el mismo texto, Santiago Levy señala que a los moderadamente pobres “se les puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades a que tienen acceso” (Levy, 1994: 19), sin embargo en el Programa encontramos una tendencia contraria. En éste se establece que los programas federales que proporcionan apoyos en materia de educación, salud o alimentación irán desapareciendo. A pesar de que en el Progres (1997: 60) se afirma que “las familias pobres que hoy día son beneficiarias de otros programas lo seguirán siendo hasta el momento en que reciban los beneficios” del Programa, en los Lineamientos Ejecutivos del mismo se establece claramente que en las localidades en donde opere sean todas o sean algunas las familias que reciben los apoyos, éste sustituirá al Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa), al subsidio para el Consumo de tortilla (Fidelist), a las becas educativas SEP, a las becas y despensas del Instituto Nacional Indigenista (INI), a las despensas

del Programa de Asistencia Social a las Familias (PASAF) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 16).

Lo que subyace en este planteamiento es la idea del mercado como un eficiente y adecuado asignador de recursos en la que descansa el modelo económico y social vigente, y que se acompaña de un esfuerzo sostenido para reducir el papel del Estado como equilibrador de las relaciones económicas y sociales. Sin embargo, “Asumiendo el riesgo de la esquematización se puede concluir que las evidencias históricas no verifican la premisa neoliberal de que el mercado es el mejor mecanismo para lograr el bienestar social, o ni siquiera para alcanzar la satisfacción mínima de las necesidades sociales” (Laurell, 1997: 107).

Al considerar que “la pobreza se convierte en un círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo” (Progres, 1997: 28), el Programa implica que ha sido cuestión de falta de esfuerzo individual el que exista un porcentaje tan alto de población en condiciones de pobreza moderada y que no salir de ella mediante el “desarrollo individual y el esfuerzo productivo” fuera una cuestión de fracaso personal. “De acuerdo con el discurso neoconservador, se pretende limitar el papel económico – social del Estado al de facilitador del florecimiento del sector privado. Queda en manos de los mecanismos de competencia la selección de los más aptos y la regulación de las contradicciones entre el interés privado y el bien social” (Coraggio, 1996: 124). Se olvida que el problema de la pobreza, como lo expresa Rubén Lo Vuolo (1996: 55), no está encerrado en los grupos identificados como tales sino que solamente es posible explicarlo en la dinámica de relaciones del conjunto formado por los grupos de pobres y los de no pobres.

El Programa enfoca su atención al ingreso individual y familiar sin promover la participación familiar y de la comunidad a favor de proyectos productivos que aprovechen los recursos con los que se cuenta. Se trata de una política asistencial con participación mínima de la población. De hecho, parece difícil focalizar sin generar algún tipo de desintegración en la comunidad. Promover el desarrollo de las comunidades tomando éstas como una totalidad orgánica y no como un agregado de individuos, sobre la base de los recursos y capacidades de sus miembros y de sus modos de vida, podría resultar un mejor camino para descargar al Estado de la responsabilidad de asegurar la subsistencia de las familias. Esta vía apunta a reforzar el desarrollo económico de las familias

y de las comunidades sembrando la firme posibilidad de hacerlo auto sostenible y no dependiente de la intervención estatal. La introducción de las características regionales y locales de las familias y de su comunidad, así como la inclusión de su participación a partir del diseño mismo de los programas sociales, juega un papel muy importante para motivar y detonar procesos de desarrollo.

Reflexiones finales

La pregunta central es si es suficiente una política focalizada como el Progreso para atacar de manera efectiva la pobreza en la que vive un porcentaje importante de familias. Sin duda son bienvenidos los beneficios para los individuos favorecidos dentro de las familias seleccionadas y no es posible cuestionar la importancia que la salud y nutrición tendrán en la formación de capacidades para estos individuos. Sin embargo, un combate efectivo a la pobreza debiera contemplar acciones no solamente para la pobreza extrema sino, de manera importante, también para la pobreza moderada.

Lo que parece evidente es que si el gobierno limita su participación en el combate a la pobreza a políticas focalizadas como el Progreso, está dejando desprovisto de las condiciones necesarias para participar verdadera y plenamente de la vida social a un porcentaje importante de familias mexicanas.

“Contrario a la creencia del neoliberalismo, bajo condiciones de gran desigualdad es mayor la necesidad de disminuir la discrecionalidad y selectividad de los programas sociales y de universalizar el acceso y el goce de los bienes – servicios sociales: con mayor pobreza y mayor desigualdad, es más imperioso ubicar la garantía de los derechos sociales – como realización de un valor social dominante – en el ámbito de lo público. Sólo mediante la decisión colectiva de destinar recursos y esfuerzos comunes se puede lograr este fin, ya que la solidaridad a gran escala es posible únicamente por medio de la acción estatal” (Laurell, 1997:107).

Sin embargo, mientras que el papel del Estado en la concepción neoliberal está claramente definido, y aunque su retirada no ha tenido los efectos anunciados por los diseñadores de las políticas de ajuste¹³, la idea de un Estado que

¹³ Jaime Marques-Pereira hace un análisis muy interesante de las consecuencias de la retirada del Estado planteada por las políticas de ajuste en América Latina. Toma los casos de México y Brasil y afirma que las dificultades de la estabilización deben ser consideradas “como la traducción en el ámbito económico de la crisis de legitimidad de los Estados” (Marques-Pereira, 1996: 7).

debiera ofrecer un combate integral a la pobreza con políticas universales de apoyo al consumo y a la producción en donde se involucre a la comunidad y a las familias requiere definir y precisar su contenido. Definir, por ejemplo, las condiciones sociales que son responsabilidad colectiva y no deben dejarse en manos del mercado, de la familia o de arreglos de tipo comunitario.

Creo que es posible ubicar en este marco las propuestas de Asa Cristina Laurell al hablar del reconocimiento de “derechos sociales” y la necesidad de que éstos se garanticen con acciones e instituciones públicas pero fortaleciendo la participación democrática de la sociedad en la toma de decisiones. La autora plantea que es necesario fundamentar estos derechos sociales en una teoría sobre la necesidad humana que rescate su núcleo irreductible y que permita superar el relativismo cultural. “Para mayor precisión, se postula que existe un conjunto de necesidades humanas objetivas y que trasciende las particularidades culturales e históricas de las distintas sociedades o grupos; concepción que no excluye que su satisfacción se realice bajo formas sociales específicas” (Laurell, 1997: 113). De esta manera, sobre la base de la garantía de los derechos, es posible exigir a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones. Se trata de acordar prioridades nacionales en un proceso democrático que incluye compromisos y obligaciones a los diversos actores sociales.

No basta afirmar que el modelo neoliberal y el debilitamiento del papel del Estado como garante del “bien social” son la vía inadecuada para que las familias viviendo en pobreza y en extrema pobreza mejoren sus condiciones de vida. Tampoco basta con decir que es necesaria la participación de familias y comunidades para el diseño, implementación y evaluación de programas sociales regionales y locales que promuevan el desarrollo autosostenible.

Hace falta caminar hacia la construcción de un proyecto nacional alternativo en el que se definan los “derechos sociales” y la participación del Estado, de las comunidades y de las familias en su conjunto para garantizarlos. “No se trata entonces de remplazar la concepción ‘equivocada’ de unos técnicos internacionales por la ‘correcta’ de los técnicos e intelectuales nacionales (que por último rotan de posiciones, adoptando su discurso según el organismo en que están) pero siempre planteada desde arriba. Se trata en cambio de abrir un espacio público de definición de políticas, donde se desarrollen conjuntamente las capacidades de proposición y gestión del Estado Nacional y local y de la población organizada” (Coraggio, 1996:135).

Bibliografía

- Boltvinik, Julio (1996), "Familia y Pobreza", en varios Autores *La Familia: investigación y política pública*, México: Unicef, DIF y El Colegio de México.
- 347 Comisión Económica para América Latina (1998), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Coraggio, José Luis (1996), "Las Nuevas Políticas Sociales: el papel de las agencias multilaterales", en Peñalva, Susana y Alejandro Rofman (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Colección: La investigación Social, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- García Brígida, Edith Pacheco y Susan Parker (1995), *El trabajo extradoméstico de las mexicanas*. Cuaderno 5. Situación de la mujer. Aspectos económicos, México: Comité Nacional Coordinador para al IV Conferencia Mundial de la Mujer y Consejo Nacional de Población.
- Laurell Asa Cristina (1997), "Los derechos sociales y lo público en la transición democrática", en *Sociología y Política*, Nueva Epoca. Año IV, No. 9. Posgrado en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México, 1996.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Velez, Félix (compilador). *La Pobreza en México. Causas y Políticas para combatirla*. Lecturas 78, México: ITAM – FCE.
- Lo Vuolo, Rubén (1996), "Crisis del Estado Bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", en Peñalva, Susana y Alejandro Rofman (comp.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Colección: La investigación Social, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Marques – Pereira, Jaime (1996), "Ajuste, régimen político y regulación económica: una comparación entre Brasil y México", en Peñalva, Susana y Alejandro Rofman (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Colección: La investigación Social, Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Pacheco, Edith y Susan Parker (1996), Participación económicamente activa femenina en el México urbano y algunos hallazgos recientes, *Problemas del-Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía Vol. 27, No. 106, julio – septiembre.

- Poder Ejecutivo Federal (1996), *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Poder Ejecutivo Federal (1997), *Progresá. Lineamientos Generales de Ejecución*, México: Autor.
- Progresá (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Riquer, Florinda (1998), "Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa", en Gallardo, Rigoberto y Joaquín Osorio, (Coordinadores) 1998, *Los Rostros de la Pobreza. El debate*, México: SEUIA – ITESO.
- Robichaux, David (1996), "Problemas metodológicos en el estudio del grupo doméstico en México", ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional de Investigaciones sobre Familia, Centro Universitario de Estudios para la Familia, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 22 de agosto 1996.
- Román Ignacio y Rodolfo Aguirre (1998), "Economía Política y política social frente a la pobreza en México", en Gallardo Rigoberto y Joaquín Osorio, (Coordinadores) 1998, *Los Rostros de la Pobreza. El debate*, México: SEUIA – ITESO.
- Rosanvallon, Pierre (1981), *La crise de l'Etat – providence*, París: Ed. du Seuil.
- Salles, Vania y Rodolfo Tuirán (1996), "Vida familiar y democratización de los espacios privados", en Varios Autores *La Familia: investigación y política pública*, México: Unicef, DIF y El Colegio de México.
- Sen, Amartya (1998), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid: Editorial Alianza.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (1998), "Programa para superar la pobreza 1995 – 2000" en *Diario Oficial de la Federación*, México 2 de febrero.
- Valencia Enrique y Rodolfo Aguirre (1998), "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Gallardo Rigoberto y Joaquín Osorio (Coordinadores), *Los Rostros de la Pobreza. El debate*, México: SEUIA – ITESO.
- Varios Autores (1996), *Premio 1995. Estudiar a la familia, comprender la sociedad*, Investigación sobre las Familias y los Fenómenos Sociales Emergentes en México, México: Programa Universitario de Estudios de Género, Consejo Nacional de Población, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Unicef.

Varios Autores (1997), *Premio 1996. Espacios Familiares: ámbitos de sobrevivencia y solidaridad*, Investigación sobre las Familias y los Fenómenos Sociales Emergentes en México, México: Programa Universitario de Estudios de Género, Consejo Nacional de Población, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

POBREZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS PLANTEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS DE PRONASOL Y PROGRESA

Juan Manuel Ramírez Sáiz

Introducción

Estas breves notas son de carácter socio-político. Por ello, no abordan los aspectos económicos, implicados en las políticas públicas contra la pobreza, que suelen ser los más tenidos en cuenta en su análisis. El trabajo gira en torno a la comparación entre Pronasol y Progresá respecto a cinco variables implicadas en el ejercicio de la participación ciudadana en ambos programas. Estas son: a) el reconocimiento de los derechos sociales, b) la combinación del nivel individual y grupal en el diseño de los programas, c) la intervención social en su seguimiento y evaluación, d) el rol asignado a la mujer y e) los riesgos políticos existentes en los programas, aún en el caso de que se intente *realmente* evitarlos. El eje de esta comparación es la concepción que, en términos programáticos, se plantea en ambos respecto a los factores aludidos. Por ello, no considero la puesta en práctica de estas dos políticas públicas ni los resultados obtenidos a nivel nacional o de alguna de las regiones prioritarias y localidades incluidas en ellas. Como entrada teórica al tema de estudio, aludo a los posibles significados del término "participación" y, en particular, a su dimensión política. Como argumento a continuación, la razón de calificar como ciudadana a la participación implicada en estos programas, reside en que considero central para su análisis el asunto de los derechos involucrados en ellos, específicamente de los sociales y políticos.

La ambigüedad y dimensiones de la participación

Los supuestos básicos

El término "participación" es ampliamente utilizado en muy diversos ámbitos y actividades. Pero cuando usan este vocablo individuos y grupos que profesan ideologías diversas (conservadoras, progresistas y radicales) así como posicio-

¹ Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Sobre los Movimientos Sociales, Universidad de Guadalajara.