

**LOS DILEMAS
DE LA POLÍTICA SOCIAL**

¿CÓMO COMBATIR LA POBREZA?

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

¿CÓMO COMBATIR LA POBREZA?

Enrique Valencia Lomelí
Mónica Gendreau
Ana María Tepichín Valle
Coordinadores



UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA



ITESO

INTRODUCCIÓN	
<i>Enrique Valencia Lomell, Mónica Gendreau, Ana María Tepichin</i>	11

PRIMERA PARTE	
LA IDENTIFICACIÓN DE LOS POBRES EN PROGRESA	
<i>Julio Boltvinik y Fernando Cortés</i>	31
PROPOSICIONES EN TORNO A UNA CRÍTICA DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA DE LA POBREZA	
<i>Jaime Preciado Coronado</i>	63

SEGUNDA PARTE	
ACUMULACIÓN DE LA POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL	
<i>Luis Ignacio Román Morales</i>	85
POLÍTICA ECONÓMICA Y POBREZA	
<i>Alberto Arroyo Picard</i>	95

TERCERA PARTE	
POLÍTICA SOCIAL MEXICANA: MODELOS A DEBATE Y COMPARACIONES INTERNACIONALES	
<i>Enrique Valencia Lomell</i>	119
POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y FOCALIZACIÓN	
<i>Emilio Duhau</i>	157
PROGRESA Y LA POLÍTICA SOCIAL	
<i>Clara Jacidman</i>	175

CUARTA PARTE	
LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES. EL CASO DE PROGRESA	
<i>Martha Scheingart</i>	187
EFICACIA Y EQUIDAD EN EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO	
<i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	205

Primera edición, 2000.

D.R. © 2000, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Guaymas 1045, Sector Hidalgo, Guadalajara, Jalisco.
 D.R. © 2000, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Periférico Sur 8585, Tlajeposque, Jalisco.
 D.R. © 2000, Universidad Iberoamericana, Plantel Guello Centro, Km. 3.5 Carretera Federal Puebla-Atlisco, Puebla, Pue.
 D.R. © 2000, Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe, Prof. Paseo de la Reforma 890, Lomas de Santa Fe, México, D.F.

Impreso y hecho en México.
 Printed and made in Mexico.

ISBN 968-895-924-3

Prohibida la reproducción total o parcial, sin autorización expresa de las instituciones editoras.
 Los artículos presentados en este libro son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el punto de vista de las instituciones editoras.



Diseño y producción editorial:
 Amarrón Editores

PROGRESA: PARADOJAS DE UN PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA <i>Carlos Barba Solano</i>	241
PROGRESA Y CAMBIO SOCIAL EN EL CAMPO EN MÉXICO <i>Agustín Escobar Latapi</i>	257
 <i>QUINTA PARTE</i>	
LAS POBRES DE PROGRESA: REFLEXIONES <i>Fiorinda Riquer Fernández</i>	283
LAS ARTESANAS DE LA SOBREVIVENCIA. GÉNERO Y POBREZA URBANA <i>Mércedes González de la Rocha</i>	311
FAMILIAS EN EXTREMA POBREZA Y EL PROGRESA <i>Ava María Tepichón Valle</i>	333
 <i>SEXTA PARTE</i>	
POBREZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS PLANTEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS DE PRONASOL Y PROGRESA <i>Juan Manuel Ramírez Sáiz</i>	349
POLÍTICA SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA POLÍTICA SOCIAL <i>Manuel Canto Chac</i>	369
PONAES Y EL COMBATE PRODUCTIVO A LA POBREZA: INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL Y CREACIÓN DE ESPACIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS PARA LOS POBRES <i>Magdalena Villarreal y Gabriel Torres</i>	383
 EL PROGRESA EN EL DEBATE ACTUAL EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL. REFLEXIONES FINALES <i>Mónica Gendreau</i>	411
 ANEXO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA <i>Santiago Levy</i>	433

INTRODUCCIÓN

Enrique Valencia Lomell

Mónica Gendreau

Ana María Tepichín Valle

El incremento del número de pobres en el ámbito mundial y el resurgimiento de pobreza y exclusión en el corazón de los países industrializados, ha sido un hecho que ha despertado gran preocupación en sectores políticos y académicos. El enorme costo social de las políticas de ajuste y apertura económica de las últimas dos décadas en América Latina se ha manifestado en que el número de pobres, en cifras absolutas, se mantuvo ligeramente arriba de los 200 millones, de tal manera que los niveles relativos de pobreza son actualmente superiores a los de 1980. Aquí está la fuente de todo un debate en torno al crecimiento y la distribución del bienestar. Aquí también se ahren los dilemas de la política social.

En las ciencias sociales de los últimos decenios, no sólo en América Latina sino también en otras regiones en desarrollo y aun en los países industrializados, el debate sobre la pobreza se ha ido extendiendo y profundizando. Una simple bibliografía comentada de estudios sobre la pobreza o la miseria podría llenar varios tomos. Conceptualización, medición y políticas de combate a la pobreza constituyen temas centrales. Sin lugar a dudas se trata de un signo de los tiempos que corren.

En México, las ciencias sociales también han mostrado un particular interés por este tema (véase la obra colectiva editada por el Sistema UTA-ITESO, Gallardo y Osorio, 1998). Actores sociales de muy diversa procedencia hablan, estudian y proponen acerca de los pobres: iglesias, intelectuales, políticos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios municipales, estatales y federales, se preocupan por los estudios y alternativas en torno a este lacerante problema. En pleno proceso de reformas económicas y políticas, en momentos de transformaciones electorales, la pobreza está en la escena no como tema colateral, sino como uno de los desafíos centrales de la Nación y por tanto como tema de discusión desde las ciencias sociales. La pobreza está a debate; la miseria es una herida profunda de la Nación.

Las dimensiones de la controversia se han renovado, ampliado, profundizado y aun sofisticado. Los métodos de investigación se han diversificado: desde los horizontes macrosociales que estudian la evolución de la pobreza en términos agregados, los análisis mesosociales en torno a la geografía y regionalización de la pobreza, hasta los microsociales que parten de estudios en los ámbitos comunitario y familiar. También encontramos una diversidad de enfoques cuantitativos o cualitativos, muchos de ellos divorciados y otros más que buscan los puentes de unión: estudios que van desde las perspectivas econométricas sobreespecializadas y los estudios de caso, hasta los seguimientos de trayectorias individuales o familiares que pretenden integrar las dimensiones sociocultural y política. Se reviven viejas polémicas arropadas en *hábitos de pobres*: las relaciones entre lo macro y lo micro, la pertinencia de los enfoques cuantitativos o cualitativos, el diálogo entre filosofía, antropología, sociología, ciencia política y economía. Se argumenta de nuevo sobre los conceptos de justicia y solidaridad.

Encontramos un acalorado debate en torno a la categoría misma de pobreza y de los determinantes de este fenómeno social. Lo que conlleva una discusión en torno a las diversas formas de medir diferentes tipos de pobreza (extrema y moderada) y a la relación que existe entre la geografía de la marginación y pobreza. Hay una sugestiva controversia en torno a las características, determinantes e interrelaciones entre la pobreza rural y la urbana. Se analiza la relación entre factores demográficos y de concentración/dispersión territorial, y las políticas más adecuadas de combate a la pobreza; también entre vulnerabilidad social, desastres naturales y pobreza. Se cuestionan las ligas entre concentración del ingreso y agudización de la pobreza, así como entre ésta y la instrumentación de políticas económicas y sociales. En este marco, se crean o recrean índices sofisticados de mediciones de incidencia o profundidad de la pobreza, tanto para mostrar su manifestación y agudización como para evaluar el impacto de algunas políticas de combate o superación de la misma.

La reflexión abarca de nuevo la llamada cuestión social, los nuevos problemas de integración social del mundo postindustrial y globalizado en el que se modifica el papel del Estado frente a la sociedad. Del objeto de estudio "pobreza" se pasa al de exclusión o desafiación social. Críticos de las propuestas liberalizadoras se preguntan si la lógica de éstas no llega a suponer una población prescindible, sobrante o supennumeraria, que debe ser atendida con políticas compensatorias. Inevitablemente las discrepancias alcanzan a las políti-

cas de ajuste, las reformas económicas de largo plazo y su relación con las acciones públicas y privadas dirigidas hacia los pobres.

La controversia también se centra en la pertinencia del papel del Estado de bienestar o de las redes de seguridad social -cuestionadas o debilitadas pero aún vivientes- ahora en su rol frente al mundo de la pobreza. Se elaboran estudios detallados en torno al gasto social o costo fiscal de las actuales políticas y de su eficiencia. Regresa la discusión acerca del Estado, especialmente para reconsiderar su papel central en el combate a la pobreza y bienestar de la población. Se incorporan demandas de descentralización y definición de los objetivos de las políticas social y económica desde los diversos actores sociales: las familias, comunidades, municipios, regiones, por un lado, frente a los intereses de los grandes consorcios mundiales y las tensiones generadas desde la lógica del mercado y de la economía global, por el otro.

La enorme riqueza de estudios en torno a la pobreza abarca el análisis de los hogares pobres, su composición por edad y sexo, las desigualdades internas y sus estrategias exitosas de sobrevivencia, ya sea que estén en riesgo o hayan mostrado posibilidades de éxito. La dimensión del género y su relación con la pobreza es sujeto también de análisis y polémicas. En las investigaciones se pone especial atención en los sujetos vulnerables como los niños, las mujeres, los ancianos, los discapacitados o las poblaciones rurales, especialmente indígenas. Se reviven, retroalimentan, recrean o rechazan antiguas preocupaciones intelectuales acerca de la cultura de la pobreza; se revaloran las discusiones sobre territorios, culturas indígenas y pobreza.

Se revisa la historia de la pobreza y las diferentes manifestaciones de marginación social y espacial, de exclusión política y cultural, de sobreexplotación económica. Se elaboran cuidadosas historias de pobres o grupos de pobres, de trayectorias de pobreza y de su articulación con los ciclos familiares. Se evalúan los modelos de industrialización y desarrollo seguidos en nuestro país y su impacto en los patrones de concentración de la riqueza en ciertos sectores, regiones y grupos socioeconómicos. Se polemiza sobre el potencial político propio o la manipulación de las demandas de la población pobre. Se multiplican las investigaciones o las denuncias acerca de los objetivos políticos (legitimadores, clientelares o corporativos) de las acciones públicas frente a la pobreza; se establecen nexos entre actividad electoral y nuevos programas ante la pobreza. Muchos de los programas de alivio a la pobreza son fuertemente criticados por no llegar a sus causas estructurales, por ser simplemente

"administradores" de la pobreza y permitir un espacio de "governabilidad" ante la evidente polarización social. Se cuestiona el autoritarismo del sistema político, la concentración de la actividad económica y el centralismo, generadores de la profunda inequidad regional manifiesta espacialmente en los enormes bolsones de pobreza, y que tienen consecuencias en la imposibilidad de crecimiento y desarrollo de amplias regiones del país.

Por último, existe una serie de propuestas y enfoques alternativos para la superación de la pobreza que han surgido ya sea desde la sociedad civil o desde las instancias públicas y desde organismos multilaterales y financieros internacionales, que rescatan la importancia de la participación social en las acciones de superación de la pobreza: algunos priorizan las acciones de corresponsabilidad individual o familiar, otros de la participación comunitaria o de las nuevas organizaciones de la sociedad civil, otros más de la participación de las autoridades locales o regionales. Finalmente los hay que hablan de la necesidad de un planteamiento de superación de la pobreza desde el ámbito mundial. Se resaltan las virtudes de la descentralización pero no sólo de la operación de los programas sino también de las decisiones en torno a los objetivos de la política social y de los recursos asignados, así como de la información necesaria para instrumentar una auténtica evaluación social. Se polemiza largamente sobre los efectos o defectos de las políticas universalistas frente a las focalizadas. Se estudian los enfoques de los organismos multilaterales, de los organismos regionales o de las instituciones nacionales.

Ante este panorama tan amplio y diverso de los estudios y discusión de la problemática, es de llamar la atención que en México algunos aspectos de la controversia en torno a la pobreza se han manifestado en una auténtica pobreza en la controversia. Es el riesgo: los debates agudos, sensibles o en ocasiones hiperideologizados también pueden llevar al síndrome del disco rayado, del monólogo repetido o de la ignorancia del otro; en pocas palabras al *no-debate*. Sorprende entonces la ausencia de una discusión profunda y detallada respecto a dos textos definitorios de la política social actual: *La pobreza en México* de Santiago Levy (1994) que da origen al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa, 1997).¹ Las consideraciones a estos documentos no han superado, en muchas ocasiones, las simples referencias bibliográficas

¹ El documento de Levy es el origen intelectual del Progesa; aunque éste no sea una exposición exacta del primero (Scott, 1999). Por razones de claridad, en este libro citaremos el texto del Progesa, editado por el Poder Ejecutivo Federal, como Progesa, 1997.

breves o de paso. Y, sin embargo, no puede entenderse la reforma a la política social de México a finales de la década de los años noventa, si no se estudian y discuten estos documentos, la puesta en marcha del Progesa, sus implicaciones teóricas y políticas así como la eficacia en la superación de la pobreza.

Por otra parte, dado que el Progesa inició en 1997, existen aún pocas evaluaciones sobre él presentadas al público. Recientemente han sido publicadas las evaluaciones mismas del Progesa (1999) y los resultados de un Seminario promovido en forma conjunta por el Ciesas (1998) y Progesa; fue presentado además un estudio de John Scott (1999) en el proyecto *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas*, de RIMISP-FAO. Los antropólogos Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha coordinan actualmente una investigación evaluativa, de la que se incorporan en este libro algunos avances (ver el texto de Agustín Escobar). Por todo ello, esperamos que el presente volumen enriquezca el debate y análisis que los cuatro estudios mencionados han abierto públicamente.

El alcance del Progesa, aunque su gasto represente apenas 0.18% del PIB (Lustig, 1999, y Scott, 1999), es significativo: a finales de 1999 había llegado ya a 2.3 millones de familias, de poco más de 48,000 localidades marginadas; dos terceras partes de ellas con 100 a 1,499 habitantes (Progesa, 1999). Si bien este Programa no representa el gasto social más fuerte del gobierno mexicano de Ernesto Zedillo (según Levy, 1999, el gasto social total representó 9.1% del PIB en 1999, ver Anexo en este libro), sí es su Programa social más novedoso por diversos motivos: por su coherencia con la política económica vigente y por ser el primer programa focalizado en México de "subsídios al capital humano" (Scott, 1999: 3) dirigido a las familias (no tanto los individuos o las comunidades); esta concepción pretende lograr un "cambio estructural en la política social" (Sedesol, 1999: 7). Se trata de un cambio significativo. El texto de Santiago Levy y la propuesta del Progesa incluyen pretensiones centrales de profundización de la reforma agrícola y de transformación de la política social y de las acciones de combate a la pobreza; su ejecución, su influencia actual y su consideración en los organismos multilaterales exigen un balance y una discusión.

Por ello, para analizar y debatir estos documentos centrales, la Universidad Iberoamericana (Planteles Santa Fe y Golfo Centro) y la Universidad de Guadalajara (especialmente el Centro de Investigación Observatorio Social, además del Grupo de Liderazgo Desarrollo Social y Trabajo, y los Departamentos

mentos de Estudios Socio-Urbanos y de Sociología del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades) convocaron, a finales del mes de agosto de 1999, al IV Seminario de Política Social "Teorías vigentes para el combate a la pobreza en México". En este IV Seminario participaron investigadores del Centro, Occidente y Norte del país, y funcionarios estatales y federales. El seminario inició con una ponencia de Santiago Levy, subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, titulada *Políticas públicas para el combate a la pobreza extrema*. Se tuvo en él el inicio de un diálogo-debate prometedor y novedoso, entre especialistas de política social y funcionarios públicos. Parte central del debate fueron los temas de medición de pobreza, de distinción entre pobreza extrema y pobreza moderada, y de la relación entre política económica, crecimiento y superación de la pobreza.

Levy centró su ponencia en un contexto macroeconómico, en las vertientes de la política social, en un diagnóstico de la pobreza extrema, en las vertientes y en los retos del combate a la pobreza extrema. El subsecretario de Egresos (1999: 46) indicó que los "programas que conforman la política de combate a la pobreza extrema se insertan en una estrategia más amplia de política social y, a su vez, dentro de una estrategia de crecimiento económico sostenido" y que son sólo una parte de la política social. El gasto social total en 1999 llegó a 9.1% del PIB mientras que las erogaciones federales para las acciones frente a la pobreza extrema representaron 44,886.5 millones de pesos (casi 1% del PIB, "máximo histórico", Levy, 1999: 7), monto que ha crecido 21.5% en los últimos cinco años. El gasto social per cápita (en pesos de 1999) ha aumentado de 4,159 pesos en 1994 y 3,553 pesos en 1995, a 4,239 pesos en 1999.

En las vertientes de la política social, Levy distinguió entre las acciones "amplias" (para la población en general) y las acciones focalizadas para la superación de la pobreza extrema. El gasto social total de 1999 fue calculado en 415,981.2 millones de pesos. El conjunto de las acciones de combate a la pobreza extrema (10.8% del gasto social total) está dividido en tres líneas estratégicas: la inversión en las capacidades básicas de las personas o desarrollo del capital humano (21,444.5 millones de pesos para 1999, compuestos por los estímulos a la demanda -13,565 millones de pesos-, entre los que se encuentra el Progreso, y a la oferta -7,879 millones de pesos), el impulso a las oportunidades de empleo e ingreso (7,801.2 millones de pesos) y la mejora en el entorno físico de las comunidades o desarrollo del capital físico (15,640.8 millones de pesos) (Levy, 1999: 10 y 46).

Para el diagnóstico de la pobreza extrema, Santiago Levy identificó el universo de familias en pobreza extrema (4.5 millones de hogares, 25 millones de personas, la mayor parte en el sector rural) y señaló diversos indicadores sobre pobreza extrema retomados de Conprogesa, Encaseh-96, ENIGH-96, ENPF-95 y Censo de Población y Vivienda-95, a propósito de educación, género, fecundidad, desnutrición, salud, dispersión poblacional y disponibilidad de infraestructura básica.

En las tres vertientes de combate a la pobreza extrema, Levy distinguió los siguientes programas: para el desarrollo del capital humano, Progreso, programas alimentarios (desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla, y otros), programas de salud (Programa de Ampliación de Cobertura e IMSS-Solidaridad), programas compensatorios de educación de Conafe y seguridad social para jornaleros agrícolas en el IMSS; para las oportunidades de ingreso: Programa de Empleo Temporal, programas productivos para agricultores de bajos ingresos de SAGAR, apoyos a las zonas áridas, apoyos productivos del INI y Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales; para el desarrollo del capital físico: desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas o Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 (recursos que en la pasada administración se ejercían en el Pronasol), Programa de agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas, acciones de caminos y telefonía rural, y además acciones en las Cañadas, Chiapas. En este marco, el funcionario de Hacienda destaca el papel del Progreso: "Marca la transición hacia un enfoque integral, continuo en el tiempo y de largo alcance, que reconoce la necesidad de explotar las complementariedades entre los satisfactores básicos y potenciar así el impacto de las acciones" (Levy, 1999: 27).

De acuerdo al subsecretario de Egresos, cada programa tiene una mecánica de operación diferente, en función de sus objetivos. Los programas se dirigen a los municipios, a regiones geográficas precisas, al subsidio de la oferta de servicios en zonas marginadas o de la demanda de las familias (Progreso y programas de leche y tortilla). Además, "los recursos y beneficios se canalizan con fórmulas y metodología transparentes" (Levy, 1999: 47), y se busca una menor discrecionalidad: en 1999 fueron publicadas en el Diario Oficial "por primera vez las reglas de operación de todos los programas de combate a la pobreza extrema" (Levy, 1999: 44). Los retos señalados por Levy fueron cuatro: financiamiento y pobreza, dispersión poblacional, evaluación y continuidad de los programas.

Después de esta ponencia de Santiago Levy, fueron expuestos 20 trabajos por investigadores del Ciesas (Centro-DF y Occidente), los colegios de México y de la Frontera Norte, el IPN, el ITESO (Guadalajara), la Universidad Autónoma Metropolitana de México (Iztapalapa y Xochimilco), la Universidad de Guadalajara, la Universidad Iberoamericana (Santa Fe); además la responsable de la Secretaría del Desarrollo Social del DF presentó también su propuesta analítica. Para dar cuenta de todos ellos, este libro está organizado en seis partes, en las que se sistematizan los principales temas de discusión del IV Seminario, y las conclusiones generales.

En la primera parte se presentan controversias acerca de la identificación de la población objetivo del Progreso, tanto de las familias como de las localidades. En esta parte se incluyen los textos de Julio Boltvinik-Fernando Cortés y Jaime Preciado. Al partir de una lógica de focalización, el Progreso requiere identificar (y por tanto medir) a la población en pobreza extrema y a las regiones en la que habita ésta. En *La identificación de los pobres en Progreso*, Boltvinik y Cortés analizan minuciosamente el procedimiento de selección de los beneficiarios del Programa y señalan que incurre en errores de exclusión sumamente graves. El primero de ellos es descartar a población que vive en áreas consideradas como urbanas. Además resaltan la "falsa" neutralidad del investigador en el empleo de métodos estadísticos discriminantes ya que prevalecen criterios normativos en la selección de variables y parámetros para calcular la línea de pobreza. Finalmente, tomando en consideración diversos cálculos de línea de pobreza (Progreso, Levy, CEPAL y CEPAL-INEGI), consideran que el universo de pobres fluctúa entre 13.6 y 56.5 millones de personas, por lo que el porcentaje de pobres excluidos del Programa va desde 55.1% - si se emplean medidas "minimalistas" como las del propio Progreso - hasta 89.2%.

Preciado Coronado, en su trabajo *Proposiciones en torno a una crítica de la geografía política de la pobreza*, desde la perspectiva de los estudios regionales, realiza una propuesta original de análisis tanto del trabajo de Levy (1994) como del Progreso. Estos se sustentan en un análisis economicista y simplificador de las causas y consecuencias de la pobreza, que deja fuera el potencial analítico multidimensional de fenómenos socioespaciales, políticos, económicos y culturales que se expresan en escalas que van de la local a la global y que no han sido incorporados en los análisis que sustentan las políticas de focalización. De allí la necesidad de realizar un análisis regional y

microregional en la construcción de una geografía política de la pobreza que permita dar cuenta de las causas que producen los rezagos regionales y la desigualdad. Partiendo de un enfoque histórico y multidisciplinar que posibilite distinguir el cambio y la configuración de actores sociales como: las unidades domésticas, los pueblos o comunidades territoriales y el Estado, para entender los procesos de empobrecimiento desde las articulaciones que esos procesos registran con las diversas escalas socioespaciales: el sistema - mundo, el Estado - nación, la región y la localidad.

En la segunda parte, Luis Ignacio Román Morales y Alberto Arroyo Picard analizan la relación entre política económica y pobreza. Román Morales, en su texto *Acumulación de la pobreza y política social*, señala que en los últimos 25 años los objetivos de la política económica y social se encuentran en flagrante contradicción debido a que la primera ha tenido como consecuencia una enorme concentración del ingreso, mientras que la segunda se aboca a buscar una distribución más equitativa del mismo. La asimilación de lo social por el mercado ha implicado que toda política o gasto social sea interpretado como inversión en términos de su tasa de retorno. El hecho de que los escasos recursos públicos se orienten preferentemente en favor de los pobres extremos ha originado que un grupo importante de la población empobrecida no tenga derecho al beneficio de política social alguna. La tendencia de profunda precarización ocupacional hace que los apoyos al consumo básico o a la política social difícilmente compensen el deterioro causado por la imposibilidad de acceder a mejores empleos. Incluso, la política de inversión en capital humano carece de sentido cuando la economía no genera empleos para la mayoría de la población.

Arroyo Picard, en su escrito *Política económica y pobreza*, sostiene que la estrategia económica seguida a partir de los ochenta es generadora de pobreza y está en contradicción con los objetivos declarados de combatirla, manifestos en las diversas políticas sociales. Plantea que los determinantes fundamentales para superar la pobreza son más y mejores empleos en paralelo con una política adecuada y eficiente de desarrollo agropecuario. Considera que el determinante macroeconómico de la pobreza no es sólo la falta de crecimiento, sino el tipo de crecimiento que se ha buscado para México y por ello es necesaria una nueva estrategia que recupere el papel central del mercado interno, de forma que la mejora en los niveles de ingreso de la población sea una dinamizador del crecimiento. No cualquier crecimiento lleva a abatir los niveles de pobreza. Es

claro, sostiene el autor, que la falta de crecimiento del PIB por habitante normalmente agudiza los problemas de pobreza, pero el crecimiento no necesariamente los disminuye. El problema de la pobreza es también de distribución y no sólo de cantidad de riqueza generada. Considera que aún cuando hay conciencia de que los índices de pobreza aumentan en el campo, a lo cual obedece la focalización de la política social hacia el sector rural, hay un movimiento contradictorio de disminución de gasto gubernamental en desarrollo agropecuario. El autor también muestra cómo el crecimiento logrado en los sectores altamente exportadores no se ha traducido en un gran dinamismo en la generación de empleos y sobre todo en mejorar la calidad de éstos. Considera que el problema es que este sector exportador se ha ido desconectando de sus cadenas productivas. A pesar de que los sectores económicos altamente exportadores son los que más han crecido durante los últimos años, no han logrado actuar como motores ya que se han ido convirtiendo en un enclave desconectado del resto de la economía nacional.

En la tercera parte, el centro de atención es la caracterización de las reformas a la política social, en general, y la ubicación del Progreso en ellas, en particular. Se presentan los artículos de Enrique Valencia Lomeli, Emilio Duhau y Clara Jusidman. El artículo *Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales* de Valencia Lomeli plantea que la política social en América Latina ha pasado de un modelo tradicional universalista limitado o fragmentado hacia uno más acorde con las liberalizaciones económicas, con predominio de las tendencias focalizadoras. Considera que en el caso mexicano se da una política social en transición con acento en los elementos focalizadores (o métodos "directos" de combate a la pobreza) y de subsidios a la demanda, con el abandono del modelo de salarización parcial (o métodos "indirectos" de combate a la pobreza), aunque todavía con algunas características limitadas de subsidios a la oferta y de un sistema fragmentado de seguridad social y en transición también hacia la incorporación de prácticas de mercado. El autor compara las tendencias de política social de Corea del Sur con las de México y sostiene que en ambos casos existe una fuerte inquietud por atender focalizadamente a los sectores más débiles. La diferencia es que en Corea esto ha sucedido a la par que la red de seguridad social se ha ido ampliando y completando notablemente en los últimos años. Ambos modelos experimentan impactos debido a la apertura económica, sin embargo la forma directa de atención a la pobreza en México ha sido, según el autor, insuficiente

para enfrentar los enormes déficits de cobertura del paradigma universalista anterior, por lo que podría generarse una exclusión aún mayor.

El trabajo de Duhau, *Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al Progreso*, aborda la propuesta de este Programa en el marco de las reformas a los sistemas de bienestar social en América Latina y, en particular, en México. Subraya la influencia de un nuevo paradigma emergente, en el que el acceso universal y el papel redistributivo de las políticas sociales son sustituidos por la diferenciación del acceso vía la privatización y la competencia, el subsidio a la demanda y la focalización. Señala la influencia de este paradigma emergente en las reformas mexicanas, especialmente en los campos de la vivienda, educación, salud y alimentación. Analiza las premisas centrales del Progreso en cuanto a la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada, entre pobreza y distribución del ingreso; considera también los mecanismos de apoyo y la urgencia de atender la pobreza extrema rural; discute los criterios estadísticos y valorativos de la definición de la población objetivo; y resalta la consistencia de los objetivos del Programa con su diseño, a partir de los supuestos del cálculo económico racional de los actores económicos. El autor concluye en la valoración crítica de estos supuestos y premisas, y se plantea la posibilidad de pasar de la lógica de la procuración burocrática del Progreso a la institucionalización del derecho de las familias en pobreza extrema al apoyo público.

Por su parte Jusidman, en *Progreso y la política social*, plantea en primer lugar algunos principios centrales necesarios para las políticas sociales para, posteriormente, analizar el Progreso, sus aspectos útiles y sus insuficiencias, todo ello a partir de la experiencia en el diseño de políticas públicas en el campo social. Para la autora, una política social debería centrarse en la ampliación de las oportunidades de empleo e ingreso, incluir objetivos redistributivos más allá del sólo combate a la pobreza, superar las simples concepciones de políticas de mercado, apoyar el papel del Estado nacional como garante de los derechos sociales, reforzar la cobertura y calidad de los servicios públicos, revertir la política de reducción de remuneraciones de los trabajadores del sector público y revisar y robustecer las acciones en el sector urbano. Jusidman subraya la utilidad de un programa focalizado como el Progreso, en un país tan desigual como México, y valora positivamente tanto los elementos del bienestar que componen su paquete de servicios como su privilegio a la permanencia de las mujeres en la escuela. Sin embargo, destaca algunos problemas de ex-

clusión del Progreso y otros más como las limitaciones en la oferta de servicios de salud y educación, la ausencia de políticas de mejoramiento de la base productiva de las localidades más marginadas, la imposición de decisiones que corresponden a la familia (la transferencia de ingresos a través de las mujeres) y los riesgos de debilitamiento de las redes de solidaridad de las comunidades.

En la cuarta parte, los investigadores Martha Scheingart, Gerardo Ordóñez Barba, Carlos Barba Solano y Agustín Escobar Latapí, estudian desde diversos enfoques las políticas para los pobres y el lugar que ocupa Progreso entre ellas. Scheingart, en su texto *Las políticas sociales para los pobres. El caso Progreso*, analiza este Programa en el contexto del desarrollo de políticas focalizadas frente a los pobres en América Latina y trata de clarificar el significado ideológico de algunas de las propuestas del programa mexicano. La autora, en primer lugar, presenta algunos de los principales debates causados por los cambios de las políticas ante la pobreza en América Latina: la tendencia a la focalización y a la descentralización; el desarrollo de acciones nutricionales dirigidas a los pobres a través de la entrega de cupones o dinero en efectivo para la compra de alimentos en el mercado; el impulso a los programas multidimensionales, con el apoyo del Banco Mundial, con fuerte acento en la participación de las comunidades pobres. Posteriormente, haciendo referencia al Progreso, la investigadora estudia las formas de apoyo nutricional a las familias pobres, la corresponsabilidad y participación de los beneficiarios y las relaciones intergubernamentales para lograr la focalización. Concluye que este Programa se inscribe en las orientaciones de la política social de corte individualista y liberal, caracterizada como Estado de bienestar residual.

En *Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México*, Ordóñez Barba compara los programas sociales de combate a la pobreza instituidos en México en dos periodos distintos. Los primeros durante la década de los setenta y principios de los ochenta, en el marco de iniciativas para promover el desarrollo rural frente a la crisis agrícola de 1965 (el PIDER y el programa de salud y asistencia rural del IMSS en 1973, la Copiamar en 1977 y el SAM en 1980). Los segundos, instrumentados en un periodo que abarca desde 1988 hasta nuestros días que, en palabras del autor, expresan una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar social (particularmente Pronasol y Progreso). Concluye señalando la necesidad de articular este tipo de políticas

sociales focalizadas con un sistema de bienestar que en el largo plazo provea de manera universal los derechos consagrados en la Constitución.

Barba Solano presenta el ensayo *Progreso: paradojas de un programa de combate a la pobreza*. Teniendo como telón de fondo los rasgos de la política social en México, especialmente el Pronasol, el autor realiza un análisis comparativo de las características del Progreso. Hace ver que desde el punto de vista del ejercicio presupuestal y por la importancia frente a otros programas de combate a la pobreza, el Progreso es un programa secundario y de mucho menor envergadura. Por sus objetivos, se centra en la oferta de un paquete de educación, salud y alimentación dirigido a algunos residentes en zonas rurales marginadas, por lo que se considera altamente excluyente. Por su lógica de operación el Progreso constituye un proceso de recentralización del Estado (las decisiones dejan de tomarse desde los gobiernos locales y estatales) además de que desarticula la incipiente organización comunitaria que surgió en torno al Pronasol. Como la política social en México ha sido sexenalmente reinventada, el autor recomienda el establecimiento de una política social de Estado que combine aspectos de focalización con elementos de acceso universal.

El objetivo del artículo de Escobar Latapí, titulado *Progreso y cambio social en el campo en México*, es mostrar el impacto de Progreso en comunidades que atraviesan sustanciales procesos de cambio relacionados con la reestructuración económica del campo. El autor afirma que se trata de una visión "al ras del suelo" que, por lo tanto, contrasta con un enfoque de conceptualización y planeación de alto nivel. Progreso, afirma el autor, no está exento de riesgos de manipulación electoral. Considera que este tipo de manipulaciones pueden encontrarse en casi cualquier otro programa. Sin embargo, Progreso es de interés porque se plantea objetivos claros en varios ámbitos fundamentales del bienestar. Señala características del diseño que no se habían puesto en práctica antes en México: representa el principal esfuerzo en México de aplicar una política social del Estado según objetivos técnicos y *sin interferencia de instancias políticas intermedias*; no hay antecedentes en México para las acciones de focalización y precisión de la escala de Progreso; alrededor de 95% de los recursos del Programa llega a las mujeres beneficiarias y sus hogares; los componentes del Programa a cargo de las diversas agencias tienen un alto grado de congruencia y mínimo de burocratismo; el Programa es novedoso por su fin: no se propone crear condiciones de desarrollo, ni empleos, ni mejor infraestructura, sino cambiar conductas.

Sin embargo, el autor analiza cuidadosamente algunos de los problemas del Progreso: en salud menciona la sobrecarga del personal y la falta de acceso a los servicios en algunos casos; la beca no alcanza para modificar la alimentación durante todo el periodo entre entregas de fondos; en educación, el salto de primaria a secundaria se da con mayor frecuencia que antes, pero aún significa una brecha importante. No encuentra que la creación de Progreso sustituya el retiro de subsidios generales para los campesinos, ni los precios relativamente bajos de los fertilizantes en otros tiempos. Al autor le preocupa, sin embargo, que no hay un esfuerzo paralelo en programas productivos y considera que Progreso debería ser un programa "residual" y no un programa central de la política del Estado.

La quinta parte se dedica a las relaciones entre género y pobreza, por un lado, y familia y pobreza, por otro. Contamos con los textos de Florinda Riquer Fernández, Mercedes González de la Rocha y Ana María Tepichín Valle. Riquer Fernández, en el trabajo titulado *Las pobres de Progreso: reflexiones*, expone la importancia de comprender el fenómeno de la pobreza y de combate a la misma, desde una perspectiva que va más allá de la dimensión económica, a partir de una visión social de la desigualdad de género. Ubica el Progreso y el estudio de Levy (1994) a la luz de la discusión en torno a "mujer y desarrollo" que ha tenido lugar en los últimos 25 años en el contexto mundial, así como desde los diversos planes, políticas y acciones de desarrollo en México. Desde aquí realiza una crítica a la propuesta del Progreso - y a sus postulados fundamentales - al problematizar los alcances reales de un programa focalizado que toma como objeto a la mujer pobre (en su papel de madre, esposa, hija) desde una concepción instrumental, es decir, desde su capacidad reproductiva y generadora de bienestar para los miembros de su familia.

González de la Rocha, en su artículo *Las artesanas de la sobrevivencia. Género y pobreza urbana*, llama la atención a los obstáculos para que las mujeres logren realmente controlar los ingresos domésticos de los que les provee el Progreso y afirma que es necesario estar alerta a los efectos "no deseados" de una intervención para prevenirlos y, en lo posible, evitarlos. Asimismo insiste en la necesidad de acercar los estudios cuantitativos y cualitativos a fin de que el diseño de programas sociales públicos pueda fundamentarse en avances de ambos. La autora reitera que hay suficiente información, proveniente de muchos países y regiones del mundo, que muestra el acceso desigual que hombres y mujeres tienen a los recursos. Sostiene que el resultado de este acceso des-

igual es la existencia de distintos niveles de bienestar y de pobreza, con el género como uno de los más importantes ejes de diferenciación. Los estudios que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas han documentado los complejos procesos de distribución de los ingresos tanto en lo referente a los salarios que se pagan en los mercados laborales, en la distribución de los créditos y subsidios para la producción, así como en la distribución de los ingresos al interior del hogar. Las mujeres acceden con mucha mayor dificultad que los hombres a los recursos y a los beneficios que éstos aportan, a pesar de que la participación femenina es cada vez más importante en el empleo y el trabajo no asalariado. La reflexión sobre género y pobreza tiene, según la investigadora, muchos ángulos y facetas, espacios sociales y dimensiones, cada uno de ellos con características propias y problemáticas distintas. En muchos de los estudios que alrededor del tema se han hecho se ha puesto atención a temas cruciales para la sobrevivencia de los pobres: desde la incorporación a los mercados laborales hasta su participación en redes sociales de apoyo, sin olvidar, por supuesto, el análisis de la distribución desigual de los ingresos al interior de los hogares. Considera que dado que la pobreza no es un problema unidimensional, los programas para el alivio de la pobreza deben responder a esta multidimensionalidad y, al mismo tiempo, deben ser congruentes con la política económica. Advierte, sin embargo, que la vinculación entre las relaciones de género y la escasez de recursos no es sencilla ni mecánica y que requiere de análisis cuidadosos y sistemáticos. Los esfuerzos para reducir la pobreza, insiste la autora, deben reconocer la vulnerabilidad en la que se encuentran millones de familias urbanas y adoptar una postura crítica que tome en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en el complejo entramado de sus relaciones sociales.

El artículo *Familias en extrema pobreza y el Progreso*, de Tepichín Valle, tiene como objetivo el 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. Primeramente, describe las acciones y los apoyos alimenticios, educativos y de salud que el Progreso se propone dirigir y otorgar a las familias en extrema pobreza. Posteriormente analiza los supuestos respecto a la familia y a la dinámica familiar implícitos en este Programa, y que pudieran obstaculizar que los miembros de las familias se doten del "piso básico" en nutrición, salud y educación que se

pretende. El texto concluye que en el Programa se deja de lado la gran diversidad de formas de organización familiar y los modelos culturales que subyacen en la organización doméstica. En la tercera parte, Tepichín Valle señala que el Progreso no sólo se enfoca hacia los pobres extremos sino que, en las comunidades en las que opera, supone la desaparición de otros programas para los pobres moderados. Concluye que el concepto de pobreza de este Programa se limita a las consideraciones del esfuerzo individual y que, por lo tanto, no promueve la participación familiar y comunitaria en proyectos productivos. En la reflexión final plantea la necesidad tanto de ampliar las acciones de combate a la pobreza para abarcar a los pobres moderados, como de un proyecto nacional en el que se definan los derechos sociales y la participación del Estado, de las comunidades y de las familias para un combate efectivo a la pobreza.

En la sexta y última parte, tres artículos tienen por objetivo discutir la participación social (de comunidades, organismos de la sociedad civil y organizaciones de productores) en las políticas de atención a la pobreza. Juan Manuel Ramírez Sáiz presenta el artículo *Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de Pronasol y Progreso*. En la primera parte, Ramírez Sáiz señala la dificultad en el uso del término "participación", generalmente de carácter descriptivo y ambiguo, por lo que en las políticas públicas no basta con señalar la participación de los beneficiarios, sino que se requiere fundamentar cómo se llevará a cabo. La participación consiste también en defender derechos sociales. En la segunda parte, el investigador compara Pronasol y Progreso en los siguientes aspectos: los planteamientos sobre los derechos sociales, los destinatarios, individuos o grupos, la intervención de la comunidad en la operación y su vida democrática interna, la participación en el seguimiento y evaluación, el rol asignado a la mujer y los riesgos políticos de los programas. El autor concluye que ambos programas otorgan un reconocimiento formal pero no efectivo de los derechos sociales de los mexicanos extremadamente pobres y que no aportan innovaciones para reconstruir y ampliar los márgenes de participación ciudadana autónoma.

El texto de Manuel Canto Chac, *Política social y sociedad civil. La participación de las Organizaciones Civiles en la política social*, se divide en tres secciones: en la primera aborda algunas conceptualizaciones en torno a la participación social y a las organizaciones de la sociedad civil; en la segunda, plantea la débil relación entre estas organizaciones y la política social mexicana; y en la tercera discute los obstáculos y avances para esta relación, desde el

punto de vista técnico y político. Canto Chac destaca tres enfoques en el estudio de la participación social: como complementaria a la democracia representativa, como compensatoria de las fallas tanto del mercado como del Estado y, por último, como forma de intervención en las decisiones públicas. El autor sostiene que el enfoque más adecuado para el estudio de la participación de las organizaciones civiles es el de la ampliación del espacio público y subraya que el desplazamiento de la interacción comunitaria en el cambio de Pronasol a Progreso limitó también la participación de las organizaciones civiles.

En el artículo de Magdalena Villarreal y Gabriel Torres, titulado *Fonaes y el combate productivo a la pobreza: intervención gubernamental y creación de espacios políticos y económicos para los pobres*, se reflexiona acerca de los procesos organizativos de varias empresas ganaderas de Fonaes (Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad) ubicadas en Jalisco y Nayarit. Consideran que el análisis de las prácticas organizativas y sus circunstancias, sirve para captar la complejidad de las relaciones sociales que se juegan en los intersticios de una intervención gubernamental que responde a diversas iniciativas institucionales. Afirman que si bien las críticas a Fonaes en el sentido de no llegar a los más pobres o no proporcionar un seguimiento adecuado a los procesos organizativos pueden tener elementos de validez, la situación no se resuelve mediante la focalización dirigida desde instancias centralizadoras como se plantea en el Progreso. Reconocen que el camino no es fácil. Los problemas de mercado, los diversos intereses que entran en juego y la falta de información son algunos de los obstáculos que hay que enfrentar. Mejorar las rutas de acceso a recursos gubernamentales, evitar la reproducción de formas de exclusión e incluir la voz y representación de los pobres en el proceso de desarrollo que se impulsa son algunas de las rutas del aprendizaje a emprender.

En las *Reflexiones finales* (o conclusiones), *El Progreso en el debate actual en torno a la Política Social*, Mónica Gendreau presenta los ejes centrales de los debates de nuestro IV Seminario. Señala en primer lugar, la enorme actualidad de los trabajos aquí reunidos que realizan una evaluación de los textos de Levy (1994) y el Progreso (1997) a partir de tres coordenadas: el marco analítico que ofrecen los dos paradigmas de política social instrumentados en América Latina y México (universalista y focalizada); un contraste de los elementos novedosos del Progreso frente a la política social que le precede (principalmente el Pronasol); la perspectiva del trabajo comunitario o familiar y la investigación de campo que nos ofrecen una mirada desde los estudios

microsociales. Realiza un recuento de los principales elementos críticos en el que resalta tanto los aspectos positivos y novedosos del Programa como aquellos que reclaman ser reconsiderados y modificados. Concluye recuperando las recomendaciones que los investigadores hicieron al Progresá no sólo en términos de su operación, sino de su inserción en una política social integral y de largo plazo, y manifestando la necesidad del diálogo entre los especialistas provenientes de diferentes disciplinas, los diferentes actores sociales, los diseñadores y ejecutores de la política económica y social.

En este desafío, sendero del diálogo a veces áspero pero propositivo, se quieren inscribir los Seminarios de Política Social impulsados en forma interinstitucional por el Centro de Investigación Observatorio Social y el presente libro co-editado por el ITESO, la Universidad Iberoamericana (planteles Santa Fe y Golfo Centro) y la Universidad de Guadalajara. En este diálogo sobre los dilemas de la política social y de cómo superar la pobreza en México, los convocantes de estos seminarios insistimos tercamente en abrirle un espacio a la esperanza.

Agradecemos, para terminar, los apoyos a la organización y a la coordinación del Seminario de la Mtra. Benilde Morfín y de la Dra. Isabel Blanco Velasco, investigadoras de la Universidad de Guadalajara; y también los trabajos del Comité Dictaminador, constituido para evaluar las ponencias presentadas. Este Comité fue formado por Jorge Aloriso (Ciesas-Occidente), Rocío Enríquez (ITESO), Rodolfo de la Torre (UIA-Santa Fe) y José Manuel Treviño (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla), además de Carlos Barba, Julio Boltvinik, Mónica Gendreau, Luis Ignacio Román y Ana María Tepichín; fue coordinado por Enrique Valencia.

Bibliografía

- Ciesas, Progresá (1998), *Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*, México: Autores (Col. Textos Urgentes).
- Gallardo, R. y Osorio, J. (Comp.) (1998), *Los rostros de la pobreza. El debate*, dos tomos, Guadalajara: ITESO, Universidad Iberoamericana.
- Levy, S. (1999), *Políticas públicas para el combate a la pobreza extrema*, ponencia presentada en el IV Seminario Política Social: Teorías vigentes para el combate a la pobreza, Zapopan, Jal. agosto 26-27.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México" en Félix Véliz (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-El Trimestre Económico-FCE, pp. 56-112.
- Lasling, N. (1998), "La pobreza y el programa Progresá" en Ciesas-Progresá, *Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la Política Social*, México: Autores, pp. 120-129.
- Progresá (1999), *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances*, México: Autor.
- Progresá (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación. Progresá*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Scott, J. (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá): México*, ponencia presentada en Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas, Estudio RIMISP-FAO, 2 de julio.

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS POBRES EN EL PROGRESA

Julio Boltvinik¹

Fernando Cortés²

Contenido

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) identifica su población objetivo con un procedimiento que tiene tres etapas: a) acota su población objetivo a los habitantes del medio rural. b) Dentro de este medio, lo vuelve a acotar a las localidades de muy alta y alta marginación que cuenten con equipamiento escolar y de atención a la salud dentro de un radio máximo de cinco kilómetros. c) Por último, selecciona en estas localidades los hogares en pobreza extrema mediante tres pasos: una identificación inicial sobre la base de una línea de pobreza extrema, la cual se corrige a través de la técnica estadística del análisis discriminante y que, por último, puede ser, en principio, ajustada por la asamblea de beneficiarios del Progresá. Por tanto, su población objetivo la conforman los miembros de los hogares en pobreza extrema que habitan en localidades rurales de muy alta o alta marginación y que están a cierta distancia del equipamiento escolar y de atención a la salud. Como se aprecia, en esta definición de población objetivo no basta ser pobre extremo, se requieren muchas más condiciones para recibir los beneficios del programa.

El presente ensayo se propone analizar este procedimiento de selección. En el primer inciso se describe el procedimiento seguido por el Progresá, sobre todo por lo que se refiere al análisis discriminante. El segundo inciso comienza ubicando el procedimiento seguido por el Progresá en el contexto de una tipología de métodos de medición de la pobreza construida por Boltvinik (1999), lo que permite caracterizarlo y clasificarlo. En seguida se hace explícito su criterio de pobreza y se evalúa críticamente.

¹ Profesor-Investigador, El Colegio de México (en sabiduría) e Investigador Visitante, Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe.

² Profesor-Investigador, El Colegio de México.

A continuación se aborda el análisis de correspondencia que el Progreso utiliza para transformar la escala de medición de las variables discriminantes de no métricas a métricas (tercer inciso). En el cuarto inciso se evalúa la neutralidad del investigador en la selección de beneficiarios del Progreso. En primer lugar, se describe someramente el método seguido por Conapo para calcular el índice de marginación, en el que se basa el Progreso para seleccionar localidades, y se ponen en evidencia los aspectos en los que el investigador introduce elementos valorativos. Posteriormente se hace lo mismo con la línea de pobreza extrema y con el análisis multivariado que el Progreso utiliza para seleccionar hogares. El inciso cierra con una valoración de conjunto sobre la neutralidad de los procedimientos utilizados.

El texto continúa (inciso quinto), con el análisis de los dos errores, de inclusión y de exclusión, en los que el Progreso incurre. Dado que la estrategia metodológica seguida minimiza el primer tipo de error, exacerbando el segundo, se evalúa la importancia numérica de éste a través de cálculos comparativos utilizando diversas líneas de pobreza. Con ello se muestra que los errores de exclusión del Progreso son, en todos los casos, enormes.

El texto termina con unas breves conclusiones.

El procedimiento estadístico para identificar a los pobres

El camino que sigue Progreso para identificar a los pobres entraña, en lo básico, la aplicación de dos métodos multivariados, a saber, el análisis factorial y el análisis discriminante. El procedimiento *grasso modo* es el siguiente: el índice de marginación de Conapo de 1995 se utiliza para identificar las localidades rurales que fueron clasificadas como de muy alta o de alta marginación por Conapo, entre las cuales se seleccionan las que tengan acceso a servicios de educación y salud o estén en el entorno de una que tiene estos servicios (radio de 5 kilómetros). Seleccionadas las localidades, se procede a identificar a las familias que serán beneficiadas por el programa. Esto se hace por medio de una línea de pobreza extrema y del análisis discriminante, que se aplican a información, generada por el propio Progreso³, de todos los hogares que habi-

³ El instrumento de captación se denominó "Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares" (Encasoh), que consta de un cuestionario de hogar (70 preguntas) y un cuestionario de localidad (105 preguntas).

tan en esas localidades. Por último, una vez hecha la identificación, los documentos del Progreso señalan que se lleva a cabo una asamblea comunitaria para obtener, de común acuerdo, el padrón definitivo con las familias beneficiarias del Programa⁴.

Dejando a un lado, por el momento, algunas consideraciones sobre el análisis factorial que permite a Conapo clasificar a las localidades del país en cinco categorías de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja, nos centraremos en algunas de las características principales del análisis discriminante con el propósito de dar contexto a los posibles problemas que pueden surgir por el uso de esta técnica en el campo de las acciones de la política social.

Esta técnica permite resolver simultáneamente los problemas que se plantean por separado el análisis factorial y el análisis de conglomerados. Si se requiere medir conceptos no directamente observables y disponemos de un conjunto de indicadores, o si se desea reducir el número de variables, es apropiado aplicar el análisis factorial. Desde el punto de vista sustantivo sus resultados más importantes son las variables latentes o factores. Las dificultades empiezan cuando hay que interpretar el sentido de todos y cada uno de los factores. Obviamente el problema no es fácil porque surge del entrecruzamiento de la teoría y de los conceptos, con la medición.

Por otra parte, el análisis de conglomerados se utiliza para clasificar observaciones "similares" a partir de un conjunto de variables. En nuestros cursos de estadística descriptiva aprendimos a clasificar los casos según una variable, por ejemplo, separar a los individuos en grupos tales como los de ingresos bajos, medios y altos. Sin embargo, si tenemos que clasificarlos no sólo por ingresos sino simultáneamente por nivel de instrucción, se nos presentarán casos en que haya disonancia entre las dos variables. Así, por ejemplo, una observación podría ser clasificada en la categoría alta por una de las variables y en la baja por la otra. El análisis de conglomerados resuelve este tipo de problemas clasificando las observaciones según los perfiles de variables se puedan juzgar o no parecidos.

⁴ En el "IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza", Agustín Escobar, quien ha realizado trabajo de campo para conocer el funcionamiento del Progreso en varias localidades del Bajío, señaló que esta función de la Asamblea no se cumple en la práctica. Que en los hechos la Asamblea no tiene atribuciones para modificar el padrón de beneficiarios.

Los resultados que proporciona el análisis discriminante permiten que el investigador a la vez tenga la posibilidad de interpretar y clasificar. En este contexto la interpretación se limita a caracterizar en qué difieren los grupos, es decir, a discriminar entre los grupos en función de un conjunto de variables (variables discriminantes). Mientras que la clasificación consiste en reunir en un mismo grupo aquellos casos que son similares en función de esas mismas variables. Esta es la vertiente que explota Progresá y, por tanto, nos centraremos en ella.

Presentaremos una muy breve síntesis de algunos conceptos centrales del análisis discriminante que nos permitirán plantear algunos comentarios respecto a la utilización que se ha hecho para identificar a los hogares pobres y a los no pobres.

La correcta aplicación de cualquier técnica estadística requiere que se hagan explícitos los supuestos para calibrar sus potencialidades y limitaciones. En el caso que nos preocupa los supuestos son: (i) que haya dos o más grupos. En esta aplicación particular son dos; el de los pobres extremos y el de los no pobres extremos, (ii) por lo menos dos observaciones por grupo, (iii) cualquier número de variables discriminantes, siempre que sea menor que el total de casos menos 2, (iv) las variables discriminantes deben estar medidas por lo menos en escala de intervalo, (v) ninguna variable discriminante debe ser una combinación lineal de otras variables discriminantes, (vi) las matrices de varianzas y covarianzas deben ser iguales para todos los grupos, (vii) cada grupo debe ser muestra de una población normal multivariada (Klecka W., 1980: 11).

Por otra parte, la aplicación *ortodoxa* del método inicia clasificando una parte del conjunto de hogares en pobres extremos y no pobres extremos, usando para ello, por ejemplo, un abanico de líneas de pobreza. Serían pobres entonces los que tuvieran ingresos menores a todas las líneas de pobreza usadas y serían no pobres los que tuvieran ingresos por arriba de todas ellas. Un grupo (más grande mientras mayor fuese el rango de líneas de pobreza utilizadas) habría permanecido como de clasificación dudosa, es decir aquellos que podrían pertenecer a uno u otro de estos dos grupos. El análisis discriminante es una técnica idónea para adjudicar los casos dudosos a uno u otra de las categorías posibles, que en esta aplicación particular se reduce a dos: pobres extremos o no pobres extremos. Son justamente éstos casos los que serían objeto de la actividad de clasificación a través del análisis multivariado.

Sin embargo, en la aplicación del análisis discriminante por parte del Progresá se aplicó una sola línea de pobreza, reduciendo a cero el rango de variación de las líneas de pobreza y, por tanto, reduciendo a cero los casos dudosos. Es decir, Progresá clasifica *todas* las observaciones a partir de una línea de pobreza y en seguida somete *todas* al análisis discriminante para la eventual reclasificación, ya no de los casos intermedios en la dimensión ingresos, sino los casos intermedios en las variables discriminantes. Esta manera de aplicar el análisis discriminante le resta una de sus potencialidades analíticas.

Dado que como veremos más adelante la línea de pobreza extrema que aplica el Progresá es la más baja de las que se han aplicado en el país, con ello se identifica una población indudablemente pobre extrema (en esta dimensión). En cambio, resultan no pobres extremos una gran cantidad de personas que con otras líneas de pobreza extrema no serían considerados como tales. Por tanto, esta identificación de los no pobres extremos no tiene la misma certeza que la de los pobres extremos. Este proceder refleja la preocupación metodológica principal del programa: focalizar para evitar el apoyo a los pobres.⁵ En la siguiente sección veremos una consecuencia de este proceder.

Podríamos extendernos con algún detalle respecto a las funciones discriminantes, los criterios que se emplean para determinarlas, cómo se decide, cuántas de estas funciones se retienen, cómo se interpretan, etc. Sin embargo, evitaremos este rodeo para entrar de lleno al tópico de la clasificación.

Cada hogar se caracteriza por un conjunto de variables discriminantes y la actividad de clasificación es la que permite juzgar a qué grupo se parece más. Las variables discriminantes con las que Progresá caracteriza a los hogares son la disponibilidad de agua, materiales del piso de la vivienda, ocupación del jefe del hogar, posesión de enseres domésticos (televisor, refrigerador, video, etc), escolaridad del jefe (véase pie de página 11, infra, para la lista completa de variables).

⁵ El Programa señala así su afán focalizador: "Para asegurar la adecuada utilización de los recursos del Progresá es imperativo que se orienten eficazmente a los hogares en pobreza extrema en las regiones marginadas del país. Con este propósito, y para asegurar una clara focalización de sus acciones, el Programa descansa en criterios rigurosos y objetivos para la identificación de las regiones prioritarias y de las familias participantes" (Progresá, 1997). Si bien no se declara aquí explícitamente que una de las preocupaciones centrales sea evitar apoyar a los no pobres, todo el procedimiento está encaminado a ese objetivo y el Programa no realiza ningún esfuerzo por rescatar a los pobres que habitan en localidades rurales con grados de marginación menores o en localidades urbanas.

El método admite dos formas de llevar a cabo la clasificación de los casos dudosos. Uno consiste en basarse en las variables discriminantes y el otro en utilizar las funciones discriminantes. Progresá usa el primero de estos procedimientos.

Hay varias formas de llevar a cabo la clasificación, pero todas ellas involucran la noción de distancia. Un criterio frecuentemente utilizado es la medida de distancia generalizada de Mahalanobis⁶: cada caso (observación) se clasifica en el grupo con el que tenga menor distancia. Este grupo es aquél en el cual el perfil típico de las variables discriminantes se parece más al perfil del caso que se clasifica.

Si las variables discriminantes, dentro de cada grupo, siguen una distribución normal multidimensional, entonces la distancia seguirá una distribución ji-cuadrada.⁷ Uno de los problemas típicos que debe resolver cualquier estudiante en un curso básico de inferencia estadística consiste en calcular la probabilidad de que un estadístico sea mayor (menor) que un cierto valor o que su valor fluctúe dentro de un intervalo específico. Del mismo modo, si sabemos que la distancia sigue una distribución ji-cuadrada, y conocemos el valor que alcanzó en uno de los casos dudosos, entonces podemos calcular la probabilidad que pertenezca a cada grupo. Es decir, sabremos cuál es la probabilidad que su perfil en las variables discriminantes sea parecido al de los pobres o al de los no pobres. Ésta no es otra que la probabilidad condicional $P(X|G_g)$, donde X simboliza la observación y G_g al grupo g , que en este caso sólo asume los valores 1 y 2.

Ahora bien, si *a fortiori* la clasificación tiene que ser mutuamente excluyente y exhaustiva, es decir, si todos y cada uno de los hogares deben ser clasificados ya sea como pobres o no pobres, entonces es natural que la suma de las probabilidades asociada a cada categoría sumen la unidad. Sin embargo, las probabilidades estimadas con base en la distancia no cumplen con esa condición, debido a que se calculan sobre distribuciones distintas: la de los pobres

⁶ Esta medida soluciona los problemas del cálculo de distancia entre dos vectores cuando las variables están correlacionadas y tienen diferentes unidades de medida y desviaciones estándar (Klecka, 1980:44)

⁷ La distribución ji-cuadrada se define como la suma de un conjunto de variables normales independientes estandarizadas elevadas al cuadrado. El número de sumandos es igual a los grados de libertad. En esta aplicación particular, los grados de libertad resultan ser igual al número de variables discriminantes que componen el modelo.

y la de los no pobres. Bajo el supuesto que cada observación debe pertenecer a un grupo, se pueden usar las probabilidades ya calculadas para generar una medida de probabilidad que cumpla con esa condición. Para ello se usa la regla de Bayes que nos proporciona la probabilidad de que el caso X pertenezca al grupo g :

$$P(G_g|X) = P(X|G_g) / P(X|G_g)$$

Estas probabilidades, llamadas *a posteriori*, suman 1 sobre todos los grupos y la clasificación basada en el mayor de estos valores es equivalente a utilizar la menor distancia. Debe notarse la diferencia entre ambas probabilidades. El valor de $P(G_g|X)$ mide la probabilidad de que un hogar pertenezca al grupo g , pero la probabilidad $P(X|G_g)$ es una estimación de la proporción de casos cuyas distancias son mayores que la de X .

La mayor semejanza de los hogares en duda (en las variables discriminantes) a los grupos de pobres y no pobres, que Progresá definió por LP, se decidió a través del cálculo de distancia y de la aplicación de la regla de Bayes.

Este procedimiento está perfectamente avalado por la teoría estadística en tanto se cumpla el supuesto de que las variables discriminantes siguen una distribución normal multidimensional. Si éste no es el caso, entonces las probabilidades *a priori* que se calculan con la distribución ji-cuadrada pierden precisión. Esto quiere decir que sus valores serán sobreestimados para un grupo mientras que para el otro serán subestimados, induciendo errores en la clasificación. En estas circunstancias, el procedimiento no será óptimo en tanto no minimizará los errores de clasificación. Los desvíos respecto de la normalidad podrían provocar distorsiones de importancia en la clasificación, ya que los errores adquieren mayor peso en los casos limítrofes. Es muy difícil que se cometa un error si un hogar tiene una probabilidad de 0.95 de ser pobre y 0.05 de no serlo, pero es muy fácil que se incurra en una clasificación equivocada en el caso en que la probabilidad sea 0.55 versus 0.45. Recuérdese que Progresá utiliza el análisis discriminante para reclasificar a los hogares en pobres extremos y no pobres extremos. No serán los hogares nítidamente pobres o no pobres a los que se les rectificará la atribución inicial, sino sólo tenderán a ser reclasificados aquellos que tienen probabilidades no demasiado discrepantes. Se configura así una situación peculiar: dado que la distribución conjunta de las variables discriminantes sólo tiende a seguir una distribución normal multidimensional, el método pierde precisión para atribuir los casos limítrofes a uno u otro grupo, pero, por otra parte, el análisis discriminante se emplea

justamente para clasificar los casos que se encuentran en el entorno de la frontera de los conjuntos pobres extremos y no pobres extremos.

El análisis discriminante resuelve de manera elegante un problema que podría abordarse a través de la combinación del análisis factorial y del de conglomerados, pero por la elegancia hay que pagar el precio de supuestos relativamente fuertes que las otras técnicas no requieren. Los supuestos de distribuciones normales conjuntas de las variables discriminantes, dentro de cada grupo, y de igualdad de las matrices de varianzas y covarianzas⁸ le permiten a esta técnica desarrollar una serie de *test* estadísticos que tienen importancia, especialmente en el caso de muestras pequeñas. Pero cuando las muestras son grandes, como es el caso de esta aplicación, las pruebas de hipótesis pierden relevancia. Es bien sabido que con muchas observaciones cualquier diferencia es estadísticamente significativa aunque sustantivamente no lo sea. Por lo tanto, las ventajas del procedimiento no son útiles en esta aplicación particular, pero se pagan los costos de los supuestos restrictivos.

Hasta aquí los elementos centrales que constituyen el análisis discriminante. Hemos omitido una serie de tópicos que tienen que ver con la calibración del modelo, es decir, con procedimientos técnicos que llevan a buscar el modelo más simple, que mejor ajusta a los datos y que al mismo tiempo es robusto, es decir, que muestre poca sensibilidad a los datos muestrales con que se alimenta.

Aun cuando a lo largo de esta sección hemos planteado una serie de aspectos discutibles del procedimiento que empleó Progresá para separar a los pobres de los no pobres, y que agregaremos algunos más en las secciones que siguen, lo que sí podemos sostener es que en cuanto a la calibración del modelo, bondad de ajuste y robustez, Progresá ha procedido con sumo cuidado, de acuerdo con las normas del buen hacer en estadística que incluyen someter a prueba los supuestos básicos de normalidad y de igualdad de matrices de varianzas y covarianzas de los grupos, así como la aplicación de varios criterios que permiten juzgar la consistencia de los resultados.

⁸ Esto significa que las distribuciones de ambos grupos (pobres extremos y no pobres extremos) son ambas normales que sólo difieren por la posición.

El método de identificación de los pobres extremos en el Progresá y la bibliografía sobre mediciones de pobreza

El procedimiento que sigue Progresá para identificar a los pobres, y que ha sido descrito en el inciso anterior, puede ser clasificado como un *método combinado semi-normativo* de medición de la pobreza, de acuerdo con la tipología desarrollada por Boltvinik (1999). Además, considerando lo que busca alcanzar, lo podemos llamar el *umbral objetivo de NBI* (*Necesidades Básicas Insatisfechas*). Este autor ha clasificado los métodos existentes en primer lugar en normativos, no normativos y semi-normativos. Entiende por métodos normativos aquellos que definen un umbral o un conjunto de umbrales *sobre la base de una noción de un nivel de vida mínimo aceptable* (aunque ésta sea vaga o imprecisa) que luego se compara con la situación observada del hogar o del individuo. Por no normativos entiende aquellos que, o bien definen un umbral desconectado de cualquier noción de vida minimamente aceptable, o no definen un umbral *ex-ante*. En segundo lugar, los ha clasificado en tres grupos: a) los directos, o de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en los cuales se observa directamente la insatisfacción de necesidades humanas y que conllevan un concepto fáctico de la insatisfacción de necesidades (satisfechen / no satisfacen). b) Los indirectos, que a partir de los recursos de que disponen los hogares, usualmente reducidos al ingreso corriente, definen los hogares pobres como los que tienen recursos (ingresos) insuficientes para satisfacer las necesidades básicas. Éstos son los métodos de línea de pobreza (LP) y conllevan un concepto potencial de insatisfacción de necesidades (pueden/no pueden satisfacer). c) Los combinados, que de una u otra manera se apoyan tanto en NBI como en LP.

La mayoría de los métodos combinados son plenamente normativos. Entre ellos, el Método de Medición Integrada de la Pobreza, MMIP, en su variante original, el MMIP mejorado, el "MMIP Irlandés" y la Privación Vital del Índice de Progreso Social⁹ verifican tanto la satisfacción de necesidades básicas específicas como la situación de los ingresos del hogar, haciendo explícitos los umbrales normativos en ambas dimensiones.

⁹ El MMIP original fue desarrollado por varios autores latinoamericanos, entre ellos Boccaita y Mingos (1988) y Kazman (1989) y bautizado como tal por Boltvinik (1989); el MMIP mejorado fue desarrollado por Boltvinik (1992); el "MMIP Irlandés" es el nombre que Boltvinik (1999) le ha dado al método desarrollado por Nolan y Whelan (1996). El componente de Privación Vital del Índice de Progreso Social fue desarrollado por Meghnad Desai (en Desai et al. 1992 y 1998).

Una línea importante de diferencias entre estos procedimientos es el criterio de pobreza. El MMIP original considera pobres a los hogares que se encuentran en la unión de ambos conjuntos (es decir, los que son pobres por uno y/o por el otro método), lo que significa que cualesquiera de las dos circunstancias (una o más carencias específicas o ingresos por debajo de la LP) son suficientes para que exista la condición de pobreza (en términos del Cuadro 1, los que están en las casillas 1.1, 1.2 y 2.1). En cambio, en el MMIP Irlandés se consideran pobres sólo los hogares que se ubican en la intersección de ambos conjuntos, lo que significa que ser pobre requiere la presencia de una o más carencias y de ingresos por debajo de la LP (casilla 1.1). Que la presencia de una de las dos condiciones es insuficiente para que exista la pobreza.

Para explicar el criterio de pobreza del Índice de Progreso Social (IPS) se requiere describir en términos muy generales el método. En primer lugar, se obtiene un índice de carencia por NBI para cada hogar (P_i que vale 0 cuando el hogar está en el nivel normativo y 1 cuando hay insatisfacción total de todas las necesidades). Restando éste de la unidad, se obtiene el índice de logro ($1-P_i$), que vale 1 en el nivel normativo y 0 cuando hay insatisfacción total de necesidades. Este índice se combina multiplicativamente con el consumo corriente [$C_i(1-P_i)$] y el producto (C_i) se compara con la LP (C^*). Se puede decir que lo que se hace es corregir el consumo corriente con el índice de logro en NBI y, una vez hecho esto, comparar el consumo corriente corregido con la línea de pobreza y, si es menor, considerar al hogar pobre.

Cuadro 1. Criterios de pobreza en métodos combinados.

Total	1728*	Pobres NBI	420*	No pobres NBI	1308*
Pobres LP		(casilla 1.1) MMIP original MMIP Irlandés IPS-Privación vital MMIP mejorado Línea de pobreza objetiva Progreso		(casilla 1.2) MMIP original IPS-Privación vital MMIP mejorado** Línea de pobreza objetiva	
	287*	261*		36*	
No Pobres LP		(casilla 2.1) MMIP original IPS-Privación vital*** MMIP mejorado** Progreso		(casilla 2.2)	
	1431*	159*		1272*	

*Para el sentido de estas cifras véase el texto de la sección 2.

**Pueden ser o no pobres, dependiendo de las líneas específicas.

Resulta entonces pobre quien tiene un consumo corriente por debajo de la LP aunque no muestre una carencia directa (P_i sea igual a cero) o bien aquel que tiene un consumo corriente que, aunque por arriba de la LP antes de la corrección, cae por debajo de ella después de ésta. Nótese que el consumo corriente por debajo de la LP se constituye en una condición suficiente, ya que no puede ser modificada por el valor de P_i , como consecuencia de que su valor ha sido truncado a valores entre 0 y 1, lo que trunca el valor de $1-P_i$ a valores entre 1 y 0, es decir, se ha limitado su rango de variación desde la carencia total hasta la norma, impidiéndose que tome valores por encima de ella. En cambio, un hogar puede tener carencias (valores positivos de P_i) y no ser pobre, si el consumo corriente es suficientemente alto para permanecer por arriba de la LP después de la corrección. Es necesario observar dos cosas. Ingresos elevados pueden compensar situaciones de carencias, resultando en hogares no pobres, pero la situación inversa no es posible. Ello se refleja en la asimetría de que los hogares que se encuentran en la casilla 1.2 son siempre pobres, mientras que los que se encuentran en la casilla 2.1 a veces serán pobres y a veces no lo serán, dependiendo de los valores de P_i y de C_i . (Cuadro 1).

En el MMIP mejorado se calcula un índice de intensidad de la pobreza por NBI, $I(NBI)_i$, para cada hogar, que se combina con el correspondiente índice de intensidad de la pobreza de ingresos, $I(LP)_i$, mediante una media ponderada, que resulta en la intensidad de la pobreza por el MMIP, $I(MMIP)_i$. Es con base en este valor que se identifica si el hogar es o no es pobre. En este caso, los valores de ambos índices pueden tomar valores tanto por debajo de la norma (indicando pobreza por NBI y pobreza por ingresos) como en la norma (los hogares en la norma se consideran no pobres), como por arriba de ella (indicando bienestar en las respectivas dimensiones, es decir son también no pobres). Por tanto, los hogares en las dos casillas asimétricas (1.2 y 2.1) pueden ser o no ser pobres dependiendo de los valores particulares de ambos índices. La compensación que en el IPS ocurría sólo por ingresos arriba de la norma, puede ocurrir aquí también por valores del índice de NBI por arriba de las normas.

El procedimiento que han seguido Peter Townsend (1979) y después Peter Townsend y David Gordon (1993) y que aquí llamamos *la línea de pobreza objetiva* consiste en: 1) obtener un puntaje de privación a partir de indicadores de participación en el estilo de vida dominante, que son indicadores asimilables a los de NBI; 2) obtenido ese puntaje se busca el nivel de ingresos debajo del

cual el puntaje de privación aumenta abruptamente (Townsend, 1979) o el que optimiza la separación de dos grupos en la sociedad a través del análisis discriminante (Townsend y Gordon, 1993). En ambos casos lo que se busca es la línea de pobreza objetiva, revelada por las carencias de la población. Encontrada la línea de pobreza, son pobres sólo los que se encuentran por debajo de ella, cualquiera sea su situación en materia de NBI. Por tanto, en el Cuadro 1 son pobres los que se ubican en las casillas 1.1 y 1.2, y sólo ellos.

En el caso del Progreso, tal como lo señala Gómez de León (1998: 17), "el aspecto central del análisis discriminante consiste en tipificar la diferencia que existe entre los perfiles multidimensionales (sobre las 20 variables discriminantes)¹⁹ de las familias 'pobres' [comillas de G. de L. que hacen referencia a la clasificación provisional basada sólo en el ingreso] y las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita una nueva asignación de cada familia a uno de los dos grupos en función del perfil multidimensional del caso". Es decir, el método, tal como lo aplica Progreso, consiste en dividir la población en dos grupos con base en una línea de pobreza extrema (que sólo cubre el costo de una canasta alimentaria muy austera, como se verá adelante) y después corregirla con las variables discriminantes. Tal como lo explica Gómez de León (1998: 19-20), para cada uno de los grupos preliminares de pobres y no pobres se estima una combinación lineal de las variables discriminantes, lo que da lugar a una nueva variable unidimensional Z, que no es otra cosa que una media ponderada de las variables discriminantes, en la cual los ponderadores son determinados internamente por el modelo para maximizar la distancia estándar entre las medias de los pobres (Z_p) y la de los no pobres (Z_n). Estas medias son "centroides multivariados que tipifican el perfil de los dos grupos

¹⁹ Las 20 variables discriminantes que utiliza Gómez de León, además del ingreso por adulto equivalente, en un análisis nacional son: 1. Índice de dependencia*. 2. Hacinamiento (número de personas por cuarto para dormir). 3. Número de niñas entre 0 y 11 años*. 4. No asistencia escolar niñas. 5. No asistencia escolar niños. 6. Energía eléctrica. 7. Tiene refrigerador. 8. Tiene estufa de gas. 9. Tiene televisión. 10. Tiene lavadora. 11. Tiene vehículo**. 12. Tiene lavadora. 13. Tiene videocassetera**. 14. Presencia de miembros discapacitados*. 15. Material del piso. 16. Tipo de baño. 17. Agua. 18. Ocupación del jefe del hogar*. 19. Edad del jefe del hogar*. 20. Escolaridad del jefe del hogar. (Las variables marcadas con asterisco no son variables constitutivas del nivel de vida. Las dos marcadas con doble asterisco son indicadores de nivel de vida pero difícilmente son adecuados para identificar pobreza. Las 10 en cursivas son las que Gómez de León identificó como las variables significativas, con valores t superiores a 2). Gómez de León aclara que en cada ejercicio regional el universo de variables seleccionadas es diferente y que suelen incluirse la propiedad de la tierra y de animales, las que también llevarían asterisco por no ser variables del nivel de vida.

de familias". Finalmente, "una familia se clasifica en el grupo respecto de cuyo centroide guarde menor distancia, o que tenga mayores probabilidades de haberse extraído como una selección aleatoria" (p. 20).

Intentemos discernir la naturaleza y sentido de las variables discriminantes. En el pie de página 10 listamos las variables utilizadas, marcando con asterisco las cinco, de un total de 20, que no constituyen variables de nivel de vida. Las otras 15 son variables típicas de NBI, aunque dos de ellas (vehículo y videocassetera), marcadas con dos asteriscos, son dudosas para demarcar pobreza y definitivamente inadecuadas para demarcar pobreza extrema. Incluso, recordando que el propósito del ejercicio es identificar pobreza extrema, resultarían también dudosas las variables lavadora y refrigerador. Quedarían sólo 11 variables de NBI cuyo sentido parece adecuado para identificar pobreza extrema. Gómez de León califica todas las variables discriminantes como indicadores de capacidades/realizaciones (*capabilities/functionings*) en el sentido en que usa este término Amartya Sen. Ello no es así; prácticamente todas ellas son las típicas variables de NBI²⁰. Así interpretadas, podemos analizar el procedimiento Progreso como hemos hecho con los otros métodos, con base en el Cuadro 1.

La primera diferencia que aparece es la ausencia de umbrales definidos explícitamente como tales en la totalidad de las variables discriminantes y su ausencia incluso a nivel implícito, para la mayoría de las variables, lo que nos ha llevado a calificar el procedimiento como *semi-normativo*. En efecto, salvo las variables dicotómicas, en las que inevitablemente está implícito un umbral normativo, que sin embargo no se asume como tal (por ejemplo, "tener refrigerador" supone la norma implícita de que se debe tener uno, de otra manera por

²⁰ A. Sen (1987: 16) señala: "El mercado valía los bienes, y nuestro énfasis en el mundo material es frecuentemente juzgado por nuestra opulencia, pero a pesar de eso, los bienes no son más que medios para otros fines. En última instancia, el foco de atención tiene que estar en la vida que llevamos y en lo que podemos o no podemos hacer, podemos o no podemos ser". Y más adelante (ibid.: 24) añade: "El valor del estándar de vida está en el vivir y no en la posesión de bienes". De las veinte variables utilizadas por Gómez de León, catorce se refieren a la posesión de bienes o al acceso a servicios (las numeradas en el pie de página 12 con los siguientes números: 2, 4 a 13, y 15 a 17). Cuatro fueron marcadas con asterisco en dicho pie de página por no ser variables constitutivas del nivel de vida. Sólo las dos restantes pueden ser consideradas como indicadores directos de *functionings* (realizaciones): el de escolaridad del jefe del hogar, que se limita a un miembro del hogar, y el de presencia de miembros con discapacidades, que constituye un indicador negativo de capacidades. Por tanto, interpretar, como se hace en el texto, las variables discriminantes como indicadores de NBI es lo correcto.

qué incluirlo y no incluir, por ejemplo, tener helicóptero), en las variables continuas o las que tienen varias opciones de respuesta, no hay umbral definido. Cuando se clasifica, sin embargo, como pobre a un hogar cuya Z tiene menor distancia de Z_p que de Z_{np} , se está definiendo implícitamente un vector normativo, al que podríamos llamar Z_{lp} que se encuentra a igual distancia (con algún concepto de ésta¹²) de los vectores de ambos grupos. Sin embargo, este vector normativo no fue elegido como en el MMIP o en NBI, definiendo explícitamente umbrales en cada necesidad, sino que es un resultado empírico de las distancias que separan las realidades de los pobres extremos de las de los no pobres extremos, ambos por ingresos, tal como estos dos grupos se conforman con la línea de pobreza extrema elegida.

Veamos los resultados obtenidos a nivel nacional por Gómez de León (han sido incluidos en cada una de las celdas del Cuadro 1). De 297 hogares clasificados como pobres extremos al inicio del ejercicio, es decir por línea de pobreza extrema (LPE) - Gómez de León presenta datos muestrales sin expandir de la Encaseh-97 -, cerca del 88% (261) resultó también pobre por las variables discriminantes y sólo 36 resultaron no pobres. De los 1431 hogares que fueron clasificados por LPE como no pobres, 1272 (89%) resultaron también no pobres por el análisis discriminante, mientras 159 se reclasificaron en pobres. Cuando los dos criterios se aplican y se presentan en una tabla de contingencia como la del Cuadro 1, tal como lo hace Gómez de León (1998: Cuadro 5, p. 25), encontramos lo siguiente. La suma de 1272 y 261 arroja 1533 que representa el 88.7% de todos los casos y que se ubican en la diagonal principal (celdas 1.1 y 2.2 del Cuadro 1), es decir que son pobres o no pobres por ambos procedimientos. Los 36 se encuentran en la casilla 1.2, es decir son pobres por LP y no pobres por NBI. Estos, de acuerdo con el Progreso, no son pobres, pues sólo cuenta la clasificación final que se hace con NBI. Los 159 están en la casilla 2.1, son pobres por NBI y no pobres por LP. Estos siempre son considerados pobres por Progreso.

¹² Si bien el modelo asigna los ponderadores de cada variable buscando maximizar la distancia estándar entre los pobres y los no pobres (la diferencia entre Z_{np} y Z_p dividida entre la desviación estándar combinada de ambas), para fines de clasificación, uno de los tres criterios que usa Gómez de León (1998: 19) es el heurístico, que simplemente compara el valor de Z de una familia con la media aritmética de Z_{np} y Z_p , lo que equivale a decir que compara la distancia del valor de Z de un hogar respecto a Z_{np} y a Z_p y lo clasifica en el que se acerca más, usando un concepto de distancia simple. Por otra parte, urbio se señaló que la distancia generalizada de Mahalanobis se suele utilizar en estos contextos.

De lo anterior debemos concluir que, aunque en apariencia en el procedimiento del Progreso la clasificación final resultaría tanto del método de la línea de pobreza como del ejercicio con las variables discriminantes, en realidad la función única del ingreso es revelar la Z_p , la Z_{np} y la Z_{lp} . Una vez hecho esto, es únicamente la situación captada por las variables discriminantes la que determina quién es y quién no es pobre. Sin embargo, el nivel de las Z está determinado por la LPE utilizada.

Se desprenden de aquí dos conclusiones. Una respecto a la naturaleza del método del Progreso y otra respecto a un sesgo implícito en el procedimiento de selección. Veamos la primera. El procedimiento del Progreso es el inverso del de Townsend-Gordon. Si éstos utilizan los puntajes de privación de NBI para descubrir la línea de pobreza objetiva, Progreso usa la línea de pobreza para descubrir el umbral objetivo de NBI, la Z_{lp} , que separa la pobreza de la no pobreza. Sin embargo, esto lo hace Progreso sin percatarse plenamente de ello y de una manera contradictoria e insuficiente. En primer lugar, la línea de pobreza extrema se elige sin mayor justificación, en contraste agudo con Townsend (1979) y Townsend y Gordon (1993), que conforman un sistema de puntajes de privación basados en una concepción sumamente elaborada y con una historia intelectual muy rica detrás. Si a partir de un sistema de puntajes de privación que tiene esa solidez, parece defendible (aunque ciertamente disputable) sostener que se revela la línea de pobreza objetiva, no parece defendible, en cambio, que una línea de pobreza prácticamente arbitraria revele el perfil sobre un conjunto de indicadores (sin criterio de unidad y no justificados) que objetivamente demarquen la pobreza. Y, sin embargo, eso es lo que sostiene Gómez de León (1998: 27): "Es relevante el resultado de que sólo diez predictores socioeconómicos¹³, y todos ellos de fácil captación en encuestas de campo, bastan para el propósito de identificar a las familias en condición de pobreza" (*sic*).

Veamos ahora la segunda conclusión. Se señaló en el inciso anterior que el procedimiento ortodoxo del análisis discriminante supone clasificar primero a los que, sin duda, son pobres extremos y no pobres extremos, dejando un grupo intermedio de casos dudosos sobre los que se aplica, entonces, el análisis discriminante para definir a qué grupo pertenecen. Señalamos también que

¹³ Los diez a los que se refiere son los que, del total de 20 presentados antes, tuvieron "contribuciones significativas" (Gómez de León, 1998: 24).

para ello resulta necesario usar un abanico de líneas de pobreza extrema y que los casos no dudosos de pobres extremos serán los que tengan ingresos inferiores a todas las líneas de pobreza extrema y, simétricamente, los casos de no pobres extremos identificados con certeza serán los que tengan ingresos por arriba de todas las líneas de pobreza extrema. Los casos dudosos serían aquellos cuyos ingresos están arriba o abajo de algunas líneas, pero no de todas. Por último, señalamos que al usar Progresá una sola línea de pobreza extrema en vez de un abanico y al ser ésta la más baja de las líneas usadas en el país, se reduce a cero el número de casos dudosos y, por otra parte, se tiene una certeza importante de que los pobres extremos identificados sean pobres extremos, pero no ocurre lo mismo con los no pobres extremos, ya que entre éstos habrá muchos que Progresá identifica como tales y que no lo serían con otras líneas.

Ahora bien, de haberse usado el procedimiento ortodoxo, los pobres extremos habrían sido los mismos y la Z_p sería también la misma que usa Progresá, pero los no pobres extremos habrían tenido un ingreso medio más alto y su Z (denotémosla Z'_p) habría tenido valores también "más altos"¹⁴, es decir, habría estado más distante de la Z_p que Z_p . Por tanto, mientras la distancia de cualquier hogar intermedio a Z_p habrá permanecido constante, su distancia a Z'_p será siempre mayor que su distancia a Z_p . Por tanto, aumentará el número de casos clasificados como pobres extremos. Otra manera de expresar lo mismo es notando que Z'_p será más alta que Z_p y que, en consecuencia, habrá más pobres extremos.

Es decir, sin tener que criticar la LPE usada por el Progresá, sino sólo el que use la línea de pobreza extrema más baja en vez de un abanico de líneas como ortodoxamente se recomienda en el análisis discriminante, lleva a la conclusión de que se está subestimando los hogares pobres extremos en las localidades seleccionadas y, por un error de procedimiento, se están excluyendo hogares pobres extremos de los beneficios del Programa.

Hay que señalar, sin embargo, que ésta no es la opinión de Gómez de León, quien sostiene una especie de invariancia:

¹⁴ Dado que en el ejercicio de Gómez de León se mezclan variables de ingreso con variables de consumo, por ejemplo "no asistencia escolar" con "tiene televisión", no se puede afirmar que valores más altos de Z impliquen mejor situación. Por eso las comillas del texto.

Un hecho por demás relevante es que la caracterización que hacemos de la pobreza en términos de perfiles multifactoriales resulta considerablemente más robusta que la que habitualmente se hace en términos de ingresos. Es conocido que ligeras modificaciones en la línea de pobreza producen diferencias marcadas en el número de pobres; algunas simulaciones revelan que cambios significativos en la línea de pobreza no modifican sensiblemente los perfiles que tipifican la condición de pobreza (ibid.).

Consideraciones respecto al análisis de correspondencia

Como ya señalamos, el análisis discriminante requiere que las variables estén medidas por lo menos en escala de intervalo. Sin embargo, en la función discriminante de Progresá se utilizan una serie de variables nominales, como por ejemplo, disponibilidad de agua, materiales del piso de la vivienda (tricotómicas), ocupación del jefe del hogar (ocho categorías); junto con una serie de variables binarias referidas básicamente a la posesión de enseres domésticos (refrigerador, video, televisor, etc.); y algunas variables métricas que se usan ordinalmente como la escolaridad. Para resolver la incompatibilidad entre los requerimientos de la técnica empleada y las variables de que efectivamente disponen, utilizan el análisis de correspondencia para elevar el nivel de medición de las variables nominales y ordinales. Este uso abre una avenida para discutir el dictum de la teoría de la medición que sostiene que siempre es posible bajar el nivel de medición de una variable pero nunca subirlo.

Los resultados del análisis de correspondencia de las variables no métricas cruzadas con el ingreso les permite parametrizar o asignar valores a las categorías proyectando los puntos sobre los ejes. La solución a que se llega es sensible a la variable métrica que se cruce con las no métricas y al grado de asociación que las ligue. Esto quiere decir, expresado en otros términos, que los valores que se asocian a las variables nominales y ordinales pueden variar de acuerdo con ambos factores. Alimentando el análisis discriminante con valores diferentes es posible que tengamos resultados distintos. El grado de sensibilidad de la técnica a la parametrización es un tema digno de investigaciones en mayor profundidad.

Por otra parte, si se usa la misma variable métrica (el ingreso) para asociar categorías a las variables no métricas, se corre el peligro de introducir relaciones lineales estrechas entre las variables discriminantes o entre combinaciones

lineales de ellas, lo que afrentaría en contra de otro de los supuestos de la técnica empleada.

Aún más, el uso del ingreso para esta operación parece implicar una petición de principio. Hemos visto en la segunda sección, de manera implícita, que entre la pobreza por NBI y la pobreza por LP no hay una correspondencia biunívoca, lo que obliga a los diferentes métodos a adoptar posturas (divergentes) en torno a si los grupos que se encuentran en las celdas fuera de la diagonal principal son pobres. El procedimiento de parametrización de las variables individuales da esto por supuesto, negando la abrumadora evidencia empírica en contra. Si cada una de las variables ha sido escalada en función del ingreso con el que se asocia ¿no se está con ello provocando lo que después aparece como resultado del análisis empírico, que la mayor parte de los casos queden clasificados con base en la línea de pobreza?

Sobre la neutralidad de los procedimientos estadísticos.

Pasamos ahora a discutir la idea que el análisis estadístico multivariado aplicado a los hogares permite distinguir con objetividad a los hogares pobres y no pobres, ya que las reglas de clasificación son fuertemente endógenas al procedimiento empleado, es decir, dependen en gran medida de los datos, a diferencia de otros procedimientos que, por lo general, imponen reglas exógenas (Gómez de León J., 1998: 21).

Como ya señalamos, la selección de las localidades se hizo con base en el índice de marginación calculado por Conapo para 1995. Para construirlo se usaron variables referidas a las localidades que se pudieron enlazar en 1995 y 1990. El índice incluyó para el primero de estos años el porcentaje de analfabetismo, el porcentaje de viviendas particulares habitadas sin agua entubada, el porcentaje de viviendas particulares que no disponen de drenaje, el porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica en la vivienda; y referidas a 1990, el promedio de ocupantes por cuarto, el porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra y el porcentaje de población ocupada en el sector primario. El cálculo se realizó con 74,997 localidades registradas en 1990 y 1995, y se hicieron estimaciones indirectas de los índices de marginación para 29,032 localidades sin datos de 1990 y lo mismo se hizo para 1,720 localidades de Chiapas para las que no se tenía información.

Una vez calculados los índices de marginación se procede a categorizar la variable métrica en los cinco estratos ya señalados. Para este propósito la estrategia general que se sigue procura que los puntos de corte minimicen la intravarianza y maximicen la intervianza. Como todos sabemos, una vez que el investigador decide el número de estratos que considera adecuado y aplica dicho criterio realiza ajustes para evitar "anormalidades" en la distribución de la variable.

Como resultado del proceso descrito, la distribución del índice de marginación entraña (i) la decisión de incluir tal o cual variable (que depende en parte de cuáles están disponibles), (ii) la estimación mediante procedimientos estadísticos de los índices que corresponderían en 1995 a las localidades de presunta nueva creación, a las que eran confidenciales en 1990, así como a las de Chiapas y (iii) la determinación de los puntos de corte del puntaje factorial para decidir el nivel de marginación de las mismas.

En consecuencia la inclusión de las localidades al Programa depende de reglas de clasificación que no sólo responden a las características de los datos sino también a los criterios exógenos que introduce el analista. Cada indicador conlleva más implícita que explícitamente, la definición de una norma mínima. Por ejemplo, construir el indicador "proporción de viviendas con piso de tierra", como indicador de marginación, en vez del indicador "proporción de viviendas con piso de tierra o cemento", implica que la norma mínima de satisfacción es el piso de cemento. Es decir, los supuestos juicios de valor que se querían evitar entran por la puerta de atrás.

Por último, para un Programa que pretende enfocarse en individuos, la selección previa de localidades confunde las unidades de análisis y deja con probabilidad cero de inclusión al pobre más extremo que viva fuera de las localidades seleccionadas, como veremos más adelante.

Por otra parte, la aplicación del análisis discriminante inicia con la clasificación de los hogares en pobres y no pobres, usando para ello una de las canastas normativas alimentarias de Coplamar (*Alimentación*, 1982) evaluada a precios de diciembre de 1997. El costo mensual de la canasta por hogar fue de \$1,054.34 que resultó ser más o menos equivalente a un dólar diario por persona.

La definición de esta medida marcará los resultados a los que se llegue al aplicar cualquier método multivariado apropiado, incluido el análisis discriminante. Cabe preguntarse ¿a qué resultados se llegaría si en lugar de usar una línea de pobreza se empleara una categorización que tomara pie en necesada-

des básicas insatisfechas, por ejemplo en las mismas variables que se usaron para el índice de marginación de Conapo? El argumento que estamos intentando desarrollar no tiene nada que ver con una discusión acerca de la mejor manera de medir pobreza, sino que pretende destacar el hecho que los resultados van a ser sensibles a las normas y definiciones externas a los datos, es decir, a los criterios que imponga el investigador, sean éstos cuales sean, y que es imposible sustraerse a la aplicación de ellos. Además, también juegan un papel en los resultados las decisiones que se toman respecto de la selección de las variables discriminantes. Por ejemplo, ¿por qué no están incluidas en el análisis nacional de Gómez de León variables relacionadas con atención a la salud que la Encaseh sí captó? o ¿por qué se excluyó el nivel educativo de las mujeres y sólo se incluyó la del jefe del hogar? Cada decisión influye en los resultados.

En resumidas cuentas lo que sostenemos es que en cualquier investigación no es posible sustraerse a la incorporación de criterios que afectan los resultados que se logran. Lo que sí parece ser es que hay estudios en que éstos son explícitos mientras que en otras aproximaciones se mantienen en la oscuridad, pero están presentes.

En el ejercicio nacional mostrado por Gómez de León (1998, Cuadro 5), como se comentó antes, el 88% de los casos quedaron determinados por LP y menos del 12% fueron movidos por el análisis discriminante. En el caso de los no pobres finales, prácticamente la totalidad de éstos quedaron determinados por LP. Es decir, al final de cuentas el paso inicial de línea de pobreza extrema, que no tiene nada que ver con métodos estadísticos y que está cargado de normas, es el que decide el destino de la inmensa mayoría de la población: quedar excluido del Progreso.

Por último, es necesario decir algo sobre la línea de pobreza utilizada. Se trata del costo de los alimentos crudos, sin bebidas excepto la leche. Adoptarla como línea de pobreza extrema supone que los hogares pueden destinar el 100% de su ingreso a alimentos crudos, lo cual es sin duda aberrante. Si lo que se quiere medir con una línea de pobreza extrema es el conjunto de hogares que pueden gastar lo suficiente en alimentos para no quedar desnutridos, debe tomarse como punto de partida el hecho que muchos gastos no alimentarios son gastos fijos o cuasi-fijos (gas, electricidad, pagos de la vivienda, transporte, no opcional, gastos escolares, ropa mínima, etc.). Por tanto, incluso entre los pobres extremos, la proporción del ingreso que puede destinarse a alimentos

casí nunca es mayor a 60%. La definición de líneas de pobreza sumamente bajas supone el no reconocimiento que los pobres son también ciudadanos y tienen derecho a una vida digna. Ni siquiera Levy, trabajando para el Banco Mundial, ha propuesto una línea de pobreza tan baja.

Los errores de inclusión y exclusión en el Progreso

El primer paso en la identificación de los pobres consiste en limitar la aplicación del Programa a los pobres rurales en zonas de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice de marginación del Conapo para 1995. Como se sabe, dicho índice identifica localidades según su grado de marginación pero no los hogares. En consecuencia, es perfectamente posible que en una localidad que no es de muy alta o alta marginación haya hogares pobres los cuales, además pueden ser numerosos. Es decir, esta etapa del proceso de selección no controla el error de exclusión o tipo I (excluir a alguien que es pobre), ya que excluye a los pobres extremos que tienen la mala suerte de vivir en localidades que fueron calificadas como de muy baja, baja o media marginación.

Una vez seleccionadas las localidades que entran al Programa, se procede a separar a los hogares pobres de los no pobres, es decir, a los que califican de los que no califican para participar de las ayudas y becas que proporciona Progreso. Para esta tarea se utilizan los métodos multivariados.

Un buen modelo de clasificación de observaciones, como sería el análisis de conglomerados, el análisis factorial, el uso para este propósito de la regresión logística o el análisis discriminante, entrega buenos resultados si clasifica correctamente a un número elevado de casos (por ejemplo, 80 ó 90 por ciento), pero nunca clasificará correctamente a todos y cada uno de ellos. Esto quiere decir que, por fino que sea el procedimiento seguido, aunque se aplique todo el rigor del análisis estadístico, aún cabe la posibilidad que clasifique como no pobres a pobres y como pobres a no pobres. Es decir, el enfoque estadístico acepta que se cometerán errores de exclusión (tipo I) y errores de inclusión (tipo II: incluir en el Programa alguien que no es pobre) y entrega métodos para estimarlos.

Para un programa focalizado como el Progreso estos porcentajes de error pueden ser demasiado elevados en términos de personas erróneamente incorporadas o erróneamente excluidas. La posibilidad de controlar estos errores radicaría en el correcto funcionamiento de la asamblea comunitaria, tercera

fase en el proceso de selección de beneficiarios, pero como hemos señalado, y contra lo indicado en el documento del Programa, al parecer éstas no están funcionando. La efectividad de una instancia de este tipo dependería de la capacidad de convocatoria y de los niveles de participación. En efecto, si la asistencia es obligatoria pero se limita a los favorecidos y éstos participan activamente es probable que se controle el error de inclusión: suponemos que la asamblea da la posibilidad de encarar a las personas con recursos que fueron favorecidos por los procedimientos estadísticos. Pero si la convocatoria es universal y la participación nutrida (es evidente que no se podrá hacer obligatoria para los no favorecidos) sería posible disminuir los irremediables errores generados por los procedimientos estadísticos empleados.

Connotados especialistas como, por ejemplo, Amartya Sen sostienen que uno de los problemas de la focalización¹⁵ es que al intentar prevenir el error de inclusión (o tipo II, es decir, apoyar a los no pobres, error que es característico de los programas universales) se cometen errores de tipo I o de exclusión, que consisten en excluir a pobres del Programa.

En el Cuadro 2 se presenta un cálculo de los errores de exclusión (o tipo I) en el Progreso. A partir de las bases de datos de la ENIGH96, calculamos la incidencia de la pobreza extrema con los siguientes líneas de pobreza extrema:

a) La del Progreso (Gómez de León, 1998: 17). Es la más baja de todas, equivale aproximadamente a un dólar por persona por día, similar a la que recomienda el Banco Mundial para los países más pobres de África. Se calculó como el costo de una de las canastas normativas alimentarias de Coplamar, definida en 1980-81, con base en hábitos de consumo de 1977.

b) La de Santiago Levy (1994), que en principio debería ser 25% más alta que la de Progreso, ya que el costo de los alimentos los expande por un factor de 1.25 apoyándose, para ello, en las opiniones de Streeten y Lipton, según las cuales el mínimo para las necesidades no alimentarias es de alrededor de 20%

¹⁵ Amartya Sen (1995: 24) sostiene que la que la focalización provoca reacciones en los "pacientes" tales como distorsión de la información para ser mercederos de los beneficios de la política, modificación de la conducta económica (tema que se retomó a las *ensées sur le relief* del siglo XVIII), a la vez que destaca el estigma por estar en el programa, las pérdidas administrativas y de inversión, y los costos sociales de asimetría del poder y de corrupción. Mientras que Francois Stewart (1998: 56 y 57) examinando experiencias de programas focalizados en varios países sostiene que la focalización del gasto muestra varias fallas: omite a pobres que no cumplen con el criterio de focalización; de todas maneras se filtran y quedan incluidos personas que "no merecen" la ayuda y los pobres no se benefician de mayores recursos por persona, como se siguen los procedimientos del gasto focalizado.

del total.¹⁶ Al hacerlo, Levy (1994: 35) deja claro que lo que hace Progreso, "la comparación entre el costo de la canasta alimentaria y el gasto total del hogar (o su ingreso) subestimaría la pobreza extrema". Es decir, aún desde la postura minimalista de Levy, el Progreso subestima la pobreza extrema. Lo que hace Levy implica un coeficiente de Engel (proporción del gasto dedicado a alimentos) de 0.8, lo que está absolutamente fuera de proporción con los valores observados.¹⁷

c) Las de INEGI-CEPAL (1993)¹⁸. A diferencia de los dos casos anteriores que usan una misma línea de pobreza en todo el país, INEGI-CEPAL, siguiendo la pauta que CEPAL ha empleado en sus mediciones de pobreza en América Latina desde 1979, utiliza diferentes líneas para el medio urbano y para el rural. CEPAL, igual que Gómez de León, interpreta el costo de una CNA única para el medio rural y el urbano, como la línea de pobreza extrema (LPE). A pesar de ello, las LPE difieren entre ambos medios puesto que CEPAL supone siempre precios más bajos en el medio rural que en el urbano. Para obtener la línea de pobreza, expande la LPE con factores diferenciales entre ambos medios (1.75 en el medio rural y 2.00 en el urbano). Como se dijo antes (nota N^o 17), la línea de pobreza de CEPAL permite identificar la pobreza alimentaria.

¹⁶ Si lo que se busca es definir una línea de pobreza extrema que identifique la población que con su ingreso no pueda comprar suficientes alimentos, es decir la población potencialmente pobre alimentaria, lo que uno tiene que hacer es, en efecto, partir de una canasta normativa de alimentos (CNA) y expandirla multiplicándola por el inverso del coeficiente de Engel (proporción del ingreso gastado en alimentos) del grupo de la población que gasta en alimentos una cantidad similar al costo de la canasta normativa alimentaria, al que se llama estrato de referencia. Resulta así una línea de pobreza extrema que, a quienes tienen el coeficiente de Engel usado para la expansión, les permite adquirir exactamente la CNA. Los que tienen ingresos menores son pobres alimentarios y, por tanto, calificables como pobres extremos. Este es aproximadamente el camino que sigue CEPAL, pero para obtener en su línea de pobreza extrema sólo su línea de pobreza. Por tanto, el método que sigue CEPAL, y en México INEGI-CEPAL así como otros autores, ha sido llamado (Boivinik, 1996) el método de la pobreza alimentaria. Santiago Levy (1994: 34) señala que los "extremadamente pobres son aquellos cuyo gasto en alimentación es inferior al costo de la canasta normativa alimentaria". Sin embargo, como la ENIGH84 no descompone por rubros el gasto en alimentos, Levy argumenta que no es posible conocer el gasto total en alimentos de los hogares. Esta deficiencia de la información es la que lleva a Levy a incrementar la línea de pobreza y, en vez de compararla con el gasto en alimentos, compararla con el ingreso total.

¹⁷ La base de datos de la ENIGH96 permite calcular el gasto corriente total (monetario y no monetario) en alimentos y su proporción respecto al gasto total. Sin embargo, para llevar a cabo un cálculo conceptualmente correcto es preciso corregir algunos aspectos del manejo del gasto en la ENIGH, particularmente los referidos a los regalos. En la publicación de las ENIGH se considera parte del gasto del hogar tanto los regalos recibidos como los otorgados. Con ello se duplica la contabilidad de éstos. Com-

Una cosa importante debe destacarse. La CNA que utiliza CEPAL refleja las dietas del estrato de referencia (definido como un grupo cuyo consumo de alimentos es igual o mayor al costo de la canasta alimentaria), no intenta ser de costo mínimo y cambia en el tiempo a medida que cambian los hábitos de la población. Es, por tanto, una canasta mucho más cara que las usadas por Levy y por Progresá (la urbana es 66% más cara que esta última).

Veamos los resultados del Cuadro 2. Recordemos que se trata de un ejercicio para simular lo que incluye y no incluye Progresá, y que los resultados guardan cierta distancia con la práctica real del Programa. En primer lugar, porque estamos usando la ENIGH96 y no las Encaseli que usa Progresá y que no son públicas. En segundo lugar, porque sólo aplicamos la LP y no el análisis discriminante subsecuente, que en el ejercicio que Gómez de León presenta a nivel nacional implicó un aumento de la incidencia de la pobreza de alrededor del 41%. En tercer lugar, porque la condición que restringe la población objetivo a localidades de muy alta o alta marginación, no está incluida en el cálculo inicial, sino que se introduce después. En cuarto lugar, porque las condiciones de cercanía de servicios educativos y de salud no se conocen en las ENIGH.

Aplicando la LPE de Progresá a todos los hogares del país en la ENIGH96 obtenemos una población en pobreza extrema de 13.6 millones de habitantes.

giendo para dejar en cada hogar únicamente los regalos recibidos (que son los que efectivamente consume el hogar) y restando los regalos otorgados tanto en especie como en dinero (que habrán de consumirse en otros hogares) el coeficiente medio de Engel (E) para el conjunto de hogares, calculado como el gasto corriente total en alimentos y bebidas dividido entre el gasto corriente total en todos los rubros, es de 32.8%, por arriba del 30.7% que resultaría de tomar los datos de la publicación sin ajustarlos, para el total de los hogares nacionales. Por deciles nacionales, en el más pobre, el 1, el E es de 0.57 y baja a medida que ascendemos por los deciles de la siguiente manera: 0.5080 en el 2, 0.4755 en el 3, 0.4472 en el 4, 0.4375 en el 5 y 0.4186 en el 6. En la elección de grupo para elegir el coeficiente de Engel hay dos opciones. O se eligen los deciles pobres o se elige uno o más deciles cuyo gasto en alimentos sea mayor que el costo de la canasta alimentaria. En el primer caso, el coeficiente de Engel de los tres primeros deciles es 0.5055. En el segundo caso, es el decil 6 el primer decil que, en promedio, tiene un gasto en alimentos superior a la canasta alimentaria de Coplamar, por lo que habría que elegir su E de 0.4186. Por tanto, el coeficiente de Engel adecuado para aplicar la definición de pobreza extrema de S. Levy es de 0.5 ó 0.42, lo que significa que la línea de pobreza extrema de Levy, de acuerdo con su propia definición, debería ser al menos del doble del costo de la CNA y no la CNA por J.25. Todo el trabajo de Levy, en consecuencia y sus implicaciones de política se ven profundamente alteradas por este hecho. Más adelante se muestran las implicaciones en términos de incidencia de la pobreza. Su análisis rebasa, sin embargo, los propósitos de este ensayo.

¹⁸ Para un recuento detallado de la metodología que aplica CEPAL, véase CEPAL-PNUD (1992).

En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión ni de inclusión, y suponiendo de momento que este procedimiento de identificación fuese el correcto, esta población (y sólo ella) debería ser la población incluida en el programa. Sin embargo, toda la población urbana queda excluida, por lo cual 4.5 millones de personas, la tercera parte de los pobres extremos, son excluidos de golpe del Programa (renglón 3, Cuadro 2). Pero, además, al seleccionar sólo las localidades de muy alta y alta marginación, una población de 9.9 millones que habita en ellas queda fuera de toda posibilidad de selección. Con la LPE del Progresá, la incidencia rural de la pobreza extrema es del 36%. Naturalmente, ésta debe ser más baja en las localidades que no son de muy alta y alta marginación. Suponiendo que esta incidencia sea, optimistamente, de sólo el 30%, se habrían excluido 3.0 millones de pobres extremos que habitan en localidades rurales que no son de muy alta y alta marginación. Es decir, que la población incluida sería de sólo 6.1 millones.¹⁸ Al sumar los 3 millones a los 4.5 millones de las ciudades, obtenemos la cifra de 7.5 millones excluidos del Progresá, que representa el 55.1% de los pobres extremos (13.6 millones) que identificamos en el país. Es decir, con la propia LPE del Progresá, el error de exclusión es del 123% si se calcula sobre la población incluida, y del 55.1% si se calcula sobre el universo que debió incluirse.

Pero ésta no es toda la exclusión del Progresá. Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema en todo los ámbitos del territorio, ya que están hechos con la LPE de Progresá, que expresa sólo el costo de una canasta alimentaria sumamente austera, lo que equivale a suponer que los hogares pueden destinar el 100% de su presupuesto a alimentos crudos (Un coeficiente de Engel de 1.0). Hemos visto (nota 18) que el coeficiente real de los más pobres del medio urbano está entre 0.5 y 0.42. Esto significaría que la línea de pobreza extrema correcta (si uno reduce la pobreza extrema a un asunto alimentario) debería ser al menos del doble que la que usa Progresá. En el Cuadro 2 se presentan cálculos de la exclusión resultante si la pobreza extrema la midiésemos con las líneas de pobreza extrema de Levy y con la resultan-

¹⁹ El lector no debe sorprenderse al comparar esta cifra con las que muestra el Progresá de participantes en el Programa, que son sustancialmente más altas. Por una parte, por la presión de los gobernadores y otras razones se han estado incluyendo algunas localidades de marginación media en el Programa. Además, como se señaló, el análisis discriminante añade pobres extremos a los calculados por línea de pobreza extrema.

Cuadro 2. Excluidos por el Progreso según diversas líneas de pobreza

	Líneas de pobreza extrema				LP
	Progreso	Levy	Levy Corregida	CEPAL	CEPAL/INEGI
millones de personas					
1. Universo de Pobres Nacional	13.6	18.8	36.5	27.1	56.5
2. Universo de pobres rural (menos de 2,500)	9.1	11.6	17.9	12.9	19.9
3. Universo de pobres urbanos excluidos (más de 2,500)	4.5	7.2	18.6	14.2	36.6
4. Población incluida	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
5. Estimación pobres rurales excluidos*	3.0	5.5	11.8	6.8	13.8
6. Suma pobres excluidos (3+5)	7.5	12.7	30.4	21.0	50.4
Porcentajes y proporciones					
7. % de exclusión (6/1*100)	55.1	67.6	83.3	77.5	89.2
8. Relación excluidos/ incluidos (6/4)	1.23	2.08	4.98	3.44	8.26
9. Población en localidades rurales que no son de muy alta ni alta marginación					9.9

*pobres extremos que habitan en localidades rurales que no son de muy alta ni alta marginación, en Progreso se calcularon como el 30% de los 9.9 millones que las habitan (según 9); en los demás casos, es la diferencia entre los pobres rurales totales, menos los incluidos (según 2 menos según 4).

te de multiplicar la canasta alimentaria de Coplamar por 2.0, a la que le hemos llamado Levy Corregida, por corresponder a su definición con los valores observados de E y no los que él supuso. También se presentan los cálculos con las líneas de pobreza extrema, urbanas y rurales, de CEPAL-INEGI y con las líneas rurales y urbanas de pobreza de CEPAL.

La presencia de pobreza extrema a nivel nacional, pasa de 13.6 millones que resulta con la LPE del Progreso a 18.8 con la de Levy, a 27.1 millones con la de CEPAL, a 36.5 millones con la de Levy corregida²⁰ y a 56.5 millones con

²⁰Como se agota, la pobreza extrema, con la misma definición de Levy, se duplica si el cálculo se basa en los coeficientes de Engel correctos. El problema de la pobreza extrema pasa del 20% a casi el 40% de la población nacional. Además, lo que no se muestra en el cuadro, la distribución urbano-rural de la pobreza extrema se modifica sustancialmente: el medio rural deja de ser el ámbito donde se localiza una clara mayoría de la población pobre (62%) y ahora representa prácticamente la mitad (49%). Con estos dos cambios, la naturaleza de las políticas requeridas para combatir la pobreza extrema y su orientación geográfica se ven fuertemente alteradas, mostrando que las políticas de discontinuidad creciente de los pobres extremos urbanos resultan sin fundamento.

la de pobreza de la CEPAL. Los hogares incluidos naturalmente van convirtiéndose en una fracción decreciente de estos universos de pobres y los excluidos en una proporción creciente. Esta última proporción pasa (Cuadro 2) del 55.1% al usar la LPE de Progreso al 67.6% con la de Levy, al 77.5% con la LPE de CEPAL y al 83.3% con la de Levy corregida, hasta llegar al 89.2% con la LP de CEPAL-INEGI. Es decir, la proporción de incluidos va descendiendo desde el 44.9%, al 32.4%, al 22.5% y al 10.8%. En ninguno de los casos la inclusión llega a la mitad del universo de pobres extremos. En la última se acerca a incluir sólo uno de cada diez pobres extremos.

Conclusiones

La larga y rispida discusión que llevamos a cabo en América Latina a la vuelta de las décadas de los sesenta y setenta sobre la construcción del dato y la neutralidad de las técnicas parece haber transcurrido en vano. El análisis que realizamos del procedimiento Progreso para identificar los pobres se hizo con base en dos conclusiones que decantaron de dicha controversia: (i) el dato se construye a partir de conceptos y teorías, no está dado como pareciera señalar su etimología y (ii) las técnicas estadísticas nos dan formas alternativas de organizar los datos.

A partir de estas nociones es que hemos analizado la idea que el proceso de selección que sigue Progreso es fuertemente endógeno. Cuando se nos dice que la identificación de los pobres depende de los datos y no de criterios externos, se nos quiere convencer que el procedimiento empleado es objetivo, como si explicitar las carencias de necesidades o canastas básicas fuesen subjetivos²¹. Nosotros aceptamos que tanto NBI como LP o cualesquiera de sus combinaciones incorporan criterios externos a los datos, pero cualquier método en general, o el que utiliza Progreso en particular, también lo hace. No sólo nos referimos al más obvio que es la utilización de una línea de pobreza para delimitar a los pobres y no pobres al inicio del análisis, sino también a las decisiones que toma el investigador en la selección de las variables, construcción de

²¹...La regla de clasificación del análisis discriminante es en gran medida endógena al procedimiento, es decir, depende de los datos. En otros procedimientos, esta regla es por lo general exógena, como lo es fijar una línea de pobreza o un conjunto básico de necesidades básicas" (Gómez de León, 1998: 21).

categorías, elaboración de nuevas variables llegando hasta la selección de las técnicas estadísticas que empleará. Vimos que este mismo problema se puede atacar con una combinación de análisis factorial y de conglomerados o bien a través de una regresión logística. El cambio de la técnica de análisis no es trivial en esta aplicación particular ya que un pobre según un procedimiento puede resultar no pobre por otro.

Por otra parte, también hemos puesto en duda la habilidad de las técnicas estadísticas para resolver un problema de esta naturaleza. No debe olvidarse que la estadística, en su misma esencia, busca establecer regularidades en los comportamientos agregados de los fenómenos, sin prestar atención a los casos individuales y en esta aplicación cada hogar en particular importa, e importa mucho. Aún más, el correcto y cuidadoso uso de la estadística, siguiendo al pie de la letra sus cánones, como son someter a prueba la validez de los supuestos y aplicar las pruebas que garanticen la robustez de los resultados, no impide que se cometan errores: se incurrirá en errores de inclusión y de exclusión, cuya gravedad se puede estimar, pero no se puede eludir. Por ello es necesario establecer mecanismos correctivos de las decisiones a que condujo el análisis estadístico.

En síntesis, la aplicación de los métodos estadísticos supone criterios externos que el investigador incorpora explícita o implícitamente, y los métodos estadísticos, en principio, no parecen ser los más adecuados para definir quién recibirá y quién no, los apoyos de un programa de combate a la pobreza.

El procedimiento seguido por el Progreso lo hemos clasificado como un *método combinado semi-normativo*, al que hemos denominado *los umbrales objetivos de NBI*. Hemos ubicado en un cuadro de contingencia (pobres/ no pobres por NBI en las columnas y pobres/ no pobres por LP en los renglones) los criterios de pobreza de los principales métodos combinados. En ese marco, se ha puesto en evidencia que el método seguido por el Progreso considera pobres sólo a los que lo son por NBI, asumiendo la postura de que quienes son pobres por LP y no pobres por NBI no son pobres. De ahí el nombre de umbrales objetivos de NBI, ya que la línea de pobreza extrema utilizada sirve sólo para revelar esos umbrales. Naturalmente, esta postura conlleva la implicación - dado el tipo de indicadores de NBI utilizados, en su mayoría poco sensible a las fluctuaciones en el nivel de ingresos del hogar -, de que durante las crisis económicas, mientras los hogares no abandonen su vivienda por una en peores condiciones o dejen de enviar a los niños a la escuela, no pueden aumentar la

pobreza, lo cual hace al método poco útil para el análisis de la evolución de este fenómeno. Por otra parte, se llegó a la conclusión que el uso no ortodoxo de la técnica de análisis discriminante por parte del Progreso, al usar sólo una línea de pobreza extrema en lugar de un abanico de ellas para correctamente identificar los hogares no pobres y pobres con certeza, lleva a la subestimación de los pobres extremos en las localidades seleccionadas, que quedan entonces excluidos del Programa.

Como en todo programa focalizado en el que la población objetivo se define como la población en pobreza extrema, hay dos tipos de errores que se pueden cometer: los errores de inclusión (incluir a quienes no son pobres extremos) o de exclusión (excluir a quienes sí son pobres extremos). Sin embargo, mientras los programas universalistas (como el subsidio generalizado a la tortilla) cometen sobre todo el primer tipo de error, los focalizados incurrirán sobre todo en el segundo tipo. Hemos calculado los niveles de exclusión del Progreso aplicando de manera ilustrativa la línea de pobreza extrema del Progreso y otras tres líneas de pobreza extrema a los microdatos de la ENIGH96. Obtuvimos así cuatro cálculos opcionales de la incidencia de la pobreza extrema en México en 1996. Dado que Progreso excluye a los pobres extremos que viven en localidades urbanas y a los que viven en localidades rurales que no son de muy alta o alta marginación, todos los pobres extremos que habitan en ambos tipos de localidades, quedan excluidos. Los totales van desde 7.5 millones con la LPE del Progreso hasta 50.4 millones con la LP de CEPAL-INEGI. Estas cifras contrastan con los 6.1 millones que sí serían incluidos en este ejercicio. Esta masiva exclusión expresa la profunda desigualdad horizontal del Programa, que trata de manera desigual a los pobres extremos en función del tipo de localidades en las que habitan.

Bibliografía

- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1988), "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza", Documento de Trabajo, Buenos Aires: INDEC.
- Boltvinik, Julio (1990), "Hacia una Estrategia para la Superación de la Pobreza", en *Necesidades Básicas y Desarrollo*, La Paz, Bolivia: ILPES-ILDIS-Instituto de Estudios Sociales de La Haya, pp. 25-50.
- Boltvinik, Julio (1992), "El Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una Propuesta para su Desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, abril, pp. 354-365.
- Boltvinik, Julio (1999), "Métodos de medición de la pobreza. Una visión del estado del arte" en *Rostros de la Pobreza*, vol. 3, México: Universidad Iberoamericana (en prensa).
- CEPAL-PNUD (1992), "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de línea de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, abril, pp. 340-353.
- Coplamar (1982), *Alimentación. Vol. 1. Serie Necesidades Esenciales en México*, México: Siglo XXI editores.
- Desai, Meghnad (1992), "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social", *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, abril, pp. 327-339.
- Desai, Meghnad, Amartya Sen y Julio Boltvinik (1992), *Índice de progreso social. Una propuesta*, Bogotá: PNUD (RLA/86/004).
- Gómez de León, José (1998), "Dimensiones Correlativas de la Pobreza en México: elementos para la focalización de programas sociales", ponencia presentada en la primera reunión la Red LACEA/BID/Banco Mundial sobre Desigualdad y Pobreza, Buenos Aires, 21-24 de octubre de 1998.
- INEGI-CEPAL (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe Metodológico*, Aguascalientes: Autor.
- Katzman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, abril.
- Klocka, William (1980), *Discriminant Analysis*, Beverly Hills, Sage University Papers, Series: Quantitative Applications in the Social Sciences.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México" en Félix Véliz (editor), *La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla*, México: Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, N° 78.

- Nolan, Brian and Christopher T. Whelan (1996), *Resources, Deprivation and Poverty*, Oxford: Clarendon Press.
- Progresá (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Sen, Amartya (1987), *The Standard of Living*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1995), "The Political Economics of Targeting", en Dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Washington: Banco Mundial/John Hopkins.
- Stewart, Frances (1998), "La insuficiencia crónica del ajuste" en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (editores), *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*, Santa Fe de Bogotá: Unicef.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth: Penguin.
- Townsend, Peter y David Gordon (1993), "What is enough? The definition of a poverty line", en Townsend (1993), pp. 40-78.
- Townsend, Peter y David Gordon (1993), *The International Analysis of Poverty*, Hertfordshire: Harvester/Wheatsheaf.

PROPOSICIONES EN TORNO A UNA CRÍTICA DE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA DE LA POBREZA

Jaime Preciado Coronado¹

En el combate a la pobreza destacan tres temas polémicos: uno, la subordinación de la política social a un modelo económico excluyente y concentrador del ingreso; dos, la desvinculación de la pobreza de los temas sobre la desigualdad y, por lo tanto, la ignorancia y desatención de las causas radicales que la generan; tres, la falsa oposición entre focalización y políticas universales, lo que repercute en la falta de complementación entre esos dos instrumentos, que son imprescindibles para realizar políticas públicas adecuadas al combate a la pobreza.

Contar pobres, saberlos clasificar en moderados y extremos mediante la discusión de una línea cuyos umbrales son relativos a los intereses metodológicos del análisis, así como ubicarlos en el espacio, son tareas requeridas por una política de focalización pragmática, como la que se hace en México desde el sexenio pasado y ahora se lleva a cabo sobre todo en el Progreso. Si bien durante el salinismo el combate a la pobreza se constituyó en todo un proyecto político al que se destinaron amplios recursos de la administración federal, el gobierno actual no tiene los mismos márgenes presupuestales, ni la misma concepción sobre la operación de ese tipo de programas. La administración actual argumenta un nuevo contexto de recursos públicos escasos, acepta que hubo un uso populista de los programas destinados a combatir la pobreza y ha realizado evaluaciones de la experiencia del Pronasol. De ellas obtuvo conclusiones que lo llevaron a privilegiar la focalización y, en cierta medida presionado por organizaciones civiles, por la opinión pública informada y por la crítica académica, ha despolitizado (en el sentido peyorativo) el Progreso. No obstante, en congruencia con su política económica, el gobierno asocia cada vez más su política social con los imperativos del mercado, apartándose así de la capacidad regulatoria redistributiva de un poder público democratizador de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad.

¹ Profesor investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

En mayor o menor medida, el declive del Estado de Bienestar y la imposibilidad de instrumentar políticas universales, han impuesto la focalización de las políticas públicas. Una estrategia como ésta requiere reunir, entre otros saberes, los provenientes de las ciencias sociales. En este trabajo interesa destacar la dimensión de la geografía política, en razón de las condicionantes y repercusiones socioespaciales que tiene una política de focalización como la del Progreso.

Cualquier política pública necesita instrumentalizar ciertos saberes para lograr su cometido. Sin embargo, esos saberes no constituyen una metodología neutra. Cada selección de los temas a analizar, cada opción de política que se toma con base en esos análisis, cada referente teórico explicativo sobre las causas de la pobreza al que se acude, conlleva una posición política y ético-ideológica sobre el papel del saber, sobre las capacidades y obstáculos enfrentados por sujetos para transformarse en actores sociales y sobre la conformación de políticas de actuación pública que respondan a esas "tecnologías del conocimiento".

Tomando en cuenta las connotaciones politicoculturales del saber, y por lo tanto de las teorías y métodos que entrañan los diversos enfoques sobre la pobreza, el estudio de esta última en un contexto interdisciplinario de y desde las ciencias sociales, no permite separar lo cuantitativo de lo cualitativo, ni dejar sin explicitar las opciones teórico-metodológicas de partida que se asumen para comprender la pobreza como un proceso multidimensional. En palabras de Edgar Morin (1998: 13): "Hay una inadecuación cada vez más amplia, profunda y grave entre nuestros saberes desunidos, fragmentados, compartimentados entre disciplinas, y de otra parte realidades o problemas cada vez más polidisciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales, planetarios." En un contexto así, dice Morin, se dificulta la comprensión de los conjuntos complejos, de las interacciones y retroalimentaciones entre las partes y el todo, de las entidades multidimensionales y, muy particularmente, se dificulta la visualización de problemas esenciales.

El papel que podría jugar la geografía política en la construcción del saber requerido por las políticas de focalización ha sido subestimado, cuando no ignorado. A la dimensión socioespacial se le concibe como un mero contenedor de sucesos relacionados entre sí, pero que aparecen, en el mejor de los casos, como regularidades distribuidas sobre la superficie geográfica cuya suma

configura el entorno "especializado" en actividades más o menos de corte económico, o el medio ambiente que se relaciona con una ecología meramente naturalista. El potencial analítico multidimensional de fenómenos socioespaciales, políticos, económicos, culturales, que se expresan en escalas que van de la local a la global no ha sido incorporado en los análisis que sustentan las políticas de focalización. Lo cual en parte es explicable por la falta de tradición disciplinaria en este campo, pero también por la parcialidad de los enfoques sobre aspectos complejos que, como el de la pobreza, demandan una aproximación analítica audaz.

Cuando se trata de los pensadores de políticas de Estado, podemos suponer que esas dificultades no son espontáneas sino interesadas, pues la invisibilidad de problemas y procesos esenciales producida por la fragmentación del saber y la hiperespecialización, forman parte de la matriz del poder hegemónico desde donde se gesta la reproducción social.

Es el caso del trabajo de Santiago Levy (1994), que presenta una argumentación de carácter supuestamente científico sobre las determinantes económicas de la pobreza y una evaluación de las políticas para combatirla, emprendidas durante el sexenio de Carlos Salinas. Análisis que desemboca en un conjunto de propuestas que fueron, presumiblemente, adoptadas por uno de los puntales de la política social del actual gobierno federal: el Progreso.

En este corto ensayo se pretende hacer una aproximación crítica sobre las implicaciones socioespaciales de la política de focalización contenidas en ese documento así como de la presentación oficial del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progreso), que hace José Gómez de León (su coordinador nacional), desde una lectura doble. Por una parte, desde el posible aporte de un enfoque polidisciplinario de las ciencias sociales y, por otra parte, desde la óptica de una geografía de las localidades, o más ampliamente, desde una geografía política de la pobreza. Esta deberá incorporar una discusión sobre la dimensión socioespacial de los procesos de empobrecimiento, registrados en nuestro país en el contexto de la actual mundialización.

A continuación señalo las aproximaciones críticas de partida sobre los enfoques generales de ambos documentos, sin perder de vista que hay otros trabajos que analizan, desde una perspectiva temática o disciplinaria más particular y precisa, los documentos en cuestión. Por ello, trataré de vincular mis señalamientos generales con la dimensión socioespacial interrogada, para después terminar con algunas conclusiones y proposiciones.

Un enfoque economicista

Levy nos ofrece una explicación economicista sobre la pobreza, en la que las "impresionantes" reformas económicas ligadas al programa de estabilización macroeconómica y de liberalización comercial, contribuyen a una redefinición radical de la función reguladora del Estado en la economía. En el ámbito macro, propician estabilidad, sustentabilidad y credibilidad de la política económica, en el ámbito micro, fomentan el funcionamiento eficiente de los mercados, lo cual permite cumplir al gobierno "su compromiso de mejorar el bienestar de la población pobre" (Levy, 1994: 15). Sin embargo, no hay evidencia empírica que sustente ni la eficacia de la política económica del Estado, ni el grado de compromiso que éste asume y menos aún el que cumple. Mucho menos hay análisis o conclusiones sobre el entorno internacional, que es fundamental para comprender en su complejidad los procesos de empobrecimiento².

Aunque el autor establece que la pobreza no es un problema unidimensional, sitúa sus elementos determinantes única y exclusivamente en tres factores del medio económico: uno, en mantener el par estabilidad macroeconómica - equilibrio fiscal, aunque las restricciones presupuestales continúen, lo cual significa escasez y austeridad de recursos en la política social. Dos, en la medida que las "reformas estructurales" promueven el papel del mercado en la asignación de recursos, la necesidad de que los precios (incluyendo el salario), reflejen los "costos de oportunidad", lo que obligaría a evitar o reducir al mínimo los subsidios y el control de precios. Tres, el autor menciona la muy heterogénea distribución de las reformas estructurales entre la industria y la agricultura, donde el problema clave es la falta de uniformidad de sus "marcos regulatorios", lo cual puede ahondar tanto las desigualdades en el nivel de ingresos como el rezago regional.

² El paso de las principales economías latinoamericanas de exportadoras de materias primas y de bajo valor de la fuerza de trabajo, a exportadoras netas de capital, ha significado reconocer que la deuda externa es uno de los principales obstáculos para el combate a la pobreza. No hay foro internacional especializado en finanzas o en asuntos de concertación política en el que no aparezca el tema, aunque las conclusiones gubernamentales respecto a la actuación prácticamente difieren de las que obtienen organismos civiles y académicos independientes, quienes proponen alternativas audaces para la reestructuración de la deuda externa. Recientemente, Jeffrey Sachs (1999) propuso audaces negociaciones internacionales al seno del Grupo de los Siete, invitadas a combatir la pobreza, entre ellas, un conjunto de medidas en torno a la transferencia de tecnología en un marco de cooperación con los Países Pobres Altamente Endebados.

Interesa resaltar este tercer punto, ya que la primera referencia al ámbito socioespacial que hace Levy la encontramos en esta parte, donde señala que las metas de los programas para el alivio de la pobreza no deben ceñirse, de manera exclusiva, a proporcionar mínimos de bienestar a la población menesterosa, sino que deben incorporar una estrategia de inclusión de las regiones rezagadas al resto de la economía. De hecho, el autor enfatiza en su análisis los "desequilibrios regionales" causados por las reformas estructurales sobre el sector rural, del cual hace un análisis detallado que, como veremos más adelante, también se inspira en el economicismo ortodoxo. Este lo lleva a concluir que "una reforma agrícola es esencial para restaurar el equilibrio (regional)", sin que le dé el mismo peso a otras reformas regulatorias en la industria, el comercio o los servicios.

Las consecuencias de estos tres determinantes económicos son congruentes con la hipótesis central de Levy para quien: "el origen de la pobreza en el país se encuentra en el rezago en el desarrollo agrícola y rural", ámbito espacial hacia el que se deben focalizar prioritariamente las acciones gubernamentales para combatir la pobreza. Son las áreas rurales donde se concentra la mayor parte de la población en pobreza extrema, donde se ubican los más pobres de los pobres; máxime que la mayoría de esa población desempeña labores agrícolas. Sin embargo, entre los cambios registrados en los 15 años que han transcurrido desde 1984 -fecha de la ENIGH consultada por Levy-, se podrían documentar cuando menos dos constataciones. Uno, el aumento galopante de la pobreza al calor de la crisis financiera de 1994-1995 y de sus secuelas que llegan hasta la actualidad³ y dos, el aumento mayor de la proporción de pobres extremos en el medio urbano con respecto al medio rural, sin que exista

³ Su fuente de información fue la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) de 1984, en esa época un 19.5%, como máximo, según él, se encontraba por debajo de la línea de pobreza extrema; sin embargo, tan sólo entre 1994 y 1996, 10.6 millones de mexicanos más cayeron por debajo de la línea de pobreza, según los análisis de E. Borjas y se registraron cambios internos en la composición de los tres niveles de pobreza: moderada, extrema e indigentes, durante esos tres años (Letapi, Proceso No. 1148, 1998): "el grupo total de pobres, creció de 69 a 78% de la población total (9 puntos porcentuales del total de la población y 13% respecto de este grupo). Pero dentro de ese conjunto, las categorías de pobres extremos e indigentes crecieron mucho más, en tanto que la de pobres moderados disminuyó en 4.1%. Los pobres extremos pasaron de 40.5 a 55% (14.5 puntos porcentuales respecto de la población y 35.8% respecto de este grupo), y los indigentes de 33.3 a 43.2% (10 puntos porcentuales más de la población y 30% de incremento de esta categoría). (...) no sólo creció, y muy considerablemente, la población en situación de pobreza, sino que una gran proporción de los habitantes pobres descendió aún más en sus niveles de ingreso."

unanimidad sobre la persistencia cuantitativa y cualitativa de la pobreza extrema en el ámbito rural⁴.

Hacer una definición meramente numérica, ni siquiera funcionalista, de las diferencias entre lo rural y lo urbano tiene consecuencias decisivas sobre el tratamiento que se haga de la geografía política de la pobreza. Levy retoma la agrupación que hace la ENIGH de los hogares en áreas de alta y baja densidad de población; las primeras, definidas como urbanas, incluyen aquellos municipios que por lo menos cuentan con una de las siguientes características: al menos una localidad con más de 15 mil habitantes, un total de más de 100 mil habitantes, ser la capital de un estado, o formar parte de cualquiera de las doce áreas metropolitanas más grandes del país. ¿Por qué sería representativa una clasificación rural-urbana fundamentada en una encuesta donde la escala municipal y estatal no son ellas mismas representativas?

El propio Levy reconoce que la falta de información desagregada por regiones, entre ellas los estados y los municipios, limita la formulación de políticas más eficaces, en la medida en que sean apropiadas para escalas subnacionales de la acción pública. Asimismo, este autor considera que la elaboración de los índices para medir la pobreza necesitan de consideraciones espaciales apropiadas que sean capaces de dar cuenta de las diferencias regionales. Pero el espacio es un mero referente de la omnipotente presencia del mercado; así lo deja ver cuando argumenta sobre la utilidad del índice para medir la pobreza que propone, el cual "puede descomponerse en una simple suma de los índices regionales de pobreza tomando las proporciones de población como ponderaciones" (Levy, 1994: 29).

Aunque se menciona la importancia de las diferencias étnicas de base espacial, su concepción sobre esas diferencias étnicas y regionales se reduce a la "posesión de activos (en especial tierra)" (Levy, 1994: 33) y muestra que no dispone de instrumentos metodológicos precisos que den cuenta de las diferencias y desigualdades entre las áreas indias y las no indias. Las cuales son

⁴ Escobar (1998), señala que había unanimidad sobre la predominancia de la población extremadamente pobre y entre ella la más pobre, en el ámbito rural entre 1977 y 1984, aunque después de esta fecha los límites con que se maneja la relación rural urbana han sido muy heterogéneos entre los especialistas. Así, la encuesta CEPAL/INEGI de 1997 indica que el número de individuos en pobreza extrema en las áreas rurales aumentó de 6.7 a 8.8 millones entre 1984 y 1992, mientras que en las áreas urbanas pasó de 4.3 millones en 1984 a 6.5 millones en 1989 y luego disminuyó (afirmación sujeta a polémica entre los "pobresólogos") a 4.5 millones.

relevantes, como se aprecia en los resultados de la encuesta más reciente del Instituto Nacional de la Nutrición (Salvador Zubirán, *Proceso*, 1141, 1998, citación por Latapi, *Proceso*, 1148, 1998) que indican:

En las comunidades rurales no indígenas 38% de los niños menores de cinco años está desnutrido, y en las indígenas la proporción llega a 58%; está surgiendo en el campo una generación de niños y jóvenes endémicamente desnutridos, que mueren menos que antes, pero son "sobrevivientes vulnerados", y el panorama futuro se califica de "incierto y desolador".

A lo largo del trabajo de Levy hay diversas afirmaciones que podrían mostrar su interés por la dimensión regional. Sin embargo, su marcado economicismo es una constante en esos intereses, como la correlación hipotética que registra -en teoría, pues no hay evidencia empírica alguna- entre pobreza, patrón de cultivo y condición de la tenencia de la tierra, hipótesis que permanece en sólo un buen deseo para un estudio futuro.

Un enfoque ahistórico, sin más actores que el mercado y el gobierno (federal)

A lo largo del trabajo de Levy hay una ausencia marcada de sujetos sociales; los pobres individuales, los hogares, el mercado, la política económica y social, el conjunto de las políticas públicas o el mismo gobierno, se reducen a números y procesos dominados por la lógica del mercado: la oferta y demanda, la asignación de recursos por el mercado, su elasticidad ingreso-precio, salarios, producción, consumo y toda la batería del discurso propio de la hiperespecialización economicista. Todos ellos son conceptos que expresan un rechazo de la complejidad humana. Recurriendo otra vez a Morin (1998: 16), rescato sus señalamientos sobre el progreso del conocimiento que se logra no

⁵ Levy plantea una interesante discusión sobre los conceptos de malnutrición y desnutrición, y la importancia de contar con información que dé cuenta no tanto de las calorías promedio ingeridas por hogar sino de sus diferenciales internos, los cuales se podrían obtener por medio de mediciones antropométricas del tipo peso-talla por edad. En todo caso, la dimensión socio-espacial de la desnutrición podría orientar mejor la focalización de los programas de combate a la pobreza y, a la vez, podría contribuir a elevar la discusión sobre la dimensión social regional de los procesos de salud-enfermedad asociados con la pobreza.

por sofisticación, formalización matemática o abstracción, sino por su capacidad para contextualizar y globalizar. Así, a pesar de que la ciencia económica sea la más sofisticada y formalizada de las ciencias humanas, es una disciplina que se ha aislado de otras dimensiones humanas y sociales que le son inseparables. Ello dificulta comprender en tanto que sujetos a los agentes del mercado; participen o sean marginados por él. Además imposibilita introducir las potencialidades transformadoras y autotransformadoras que reúnen sujetos de carne y hueso, con pasiones y necesidades creadas de manera intercultural e intersubjetiva y, para el tema que me interesa subrayar, en el marco de una diversidad socioespacial local-regional-nacional que retroalimenta a lo global, todos ellos fundamentales para la comprensión de la pobreza.

En las conclusiones, Levy presenta tres determinantes principales de la pobreza: arreglos "institucionales" y políticas gubernamentales discriminatorias de los pobres; el sesgo urbano de las políticas de gasto social y la inestabilidad macroeconómica. En el primer caso, se trata de la estructura de tenencia de la tierra que, unida a otras regulaciones y políticas, no permite el aumento en la producción agrícola, pues esos factores dan ganancias a los productores de mayores ingresos y deprimen tanto los pagos a la tierra como la demanda de mano de obra rural no calificada (dos activos económicos principales de los pobres). El predominio del gasto social e infraestructura en el medio urbano ha ido en detrimento de las áreas rurales donde, en consecuencia, no aumenta el "capital humano". La inestabilidad de los ciclos agrícolas y la inconstancia del gasto social, deprimen la demanda permanente de mano de obra no calificada.

Además de que en tales determinaciones están confundidos causas y efectos, las tres determinantes citadas tienen como clara dimensión socioespacial las áreas rurales donde se concentran los pobres extremos. Surgen aquí varias interrogantes: ¿los arreglos institucionales y las políticas discriminatorias contra los pobres son exclusivos del medio rural? ¿La preeminencia del gasto social en las áreas urbanas es causante de la pobreza? ¿Es la inestabilidad macroeconómica una suerte de mano invisible que sólo azota a los pobres rurales? Y otras preguntas contextualizadoras: ¿cuáles son las causas genéticoestructurales de la pobreza? ¿Cómo se diferencian local y regionalmente estos procesos de empobrecimiento? ¿Cómo se concebirían las relaciones entre lo urbano y lo rural en esa visión genética procesual de la pobreza? ¿Qué cambios cuantitativos y cualitativos podemos encontrar en las historias nacional y regionales sobre los procesos de empobrecimiento? ¿Cómo

podemos dar cuenta de fluctuaciones, "latencias", estancamientos, que sufren los pobres dentro de su categoría (moderada, extrema, indigente) y en el paso de una a otra?

En parte el pragmatismo al que obligan las políticas focalizadoras, en parte las limitaciones disciplinarias de partida, ambas obstaculizan una aproximación compleja para responder a esas preguntas. En todo caso, el análisis hecho por Levy (1994: 52-59) sobre los problemas del desarrollo rural y agrícola, es una parte donde se puede constatar la ausencia de actores en la historia rural, pues no obstante que el autor toma como referencia desde el decenio de los sesenta, sus indicadores se reducen a: la comparación de los márgenes extensivos e intensivos de la producción; la inversión del sector público en la irrigación; el deterioro de los términos de intercambio entre la industria y la agricultura, en detrimento de esta última; la disminución de la inversión privada en el campo. Asimismo enfatiza los obstáculos que presenta la tenencia ejidal de la tierra -no menciona las tierras comunales ni los factores etnoculturales que aquí intervienen-, para que sea la racionalidad del mercado la que asigne los recursos a la producción agrícola.

Sus conclusiones son congruentes con su análisis: una reforma institucional en torno a los incentivos para el desarrollo agrícola; un cambio en la manera de canalizar los recursos hacia el desarrollo rural (evitando el subsidio a los precios y aumentando la inversión), sin que ello haga equivalente desarrollo agrícola y aumento del abasto de alimentos, particularmente de cereales básicos. En este tema no plantea una discusión estratégica dentro del actual debate sobre el desarrollo autosustentable, el cual tiene un componente socioespacial definitoria de la geografía política mexicana. Levy insiste, otra vez, en que es necesario evitar el sesgo urbano del gasto social y del gasto en infraestructura. Se trata de "igualar los costos privados de producción de las grandes áreas metropolitanas a los costos sociales."

Una vez más los deseos de imponer la racionalidad del mercado a las relaciones sociales no deja ver la historia de luchas sociales y de contradicciones políticas que caracterizan al campo mexicano, ni mucho menos los complejos vínculos que unen y a la vez confrontan al campo y la ciudad. Para Levy no existen vinculaciones entre los intentos liberales del siglo pasado por desamortizar los "bienes de manos muertas" y la liberalización mercantil de la tierra que él propone. Ni encuentra ligas con las luchas por la formación de pueblos protagonizadas por los campesinos indígenas durante el siglo XIX. Por su-

puesto que el carácter agrario de la Revolución Mexicana en contra del acaparamiento de la tierra no cuenta dentro de su análisis, como tampoco cuentan las movilizaciones campesinas de los años setenta que desembocan en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala y en distintos focos guerrilleros. Por cierto que todos esos procesos sociales tienen una expresión regional en la que hay continuidades y discontinuidades respecto de la historia nacional. De hecho existen heterogeneidades socioespaciales que podrían servir de base para dar una explicación plausible a la diversidad regional de los procesos de empobrecimiento en el país.

La impresión que deja el análisis de Levy es que los pobres extremos son simples espectadores de la implacable racionalidad mercantil -atomizados individualmente-, frente a la cual, sin embargo, no les queda de otra más que "tratar de subirse al tren de la modernidad" que ofrece el mercado. En su estudio no se registran resistencias, voces diferentes a la de los agentes mercantiles y gubernamentales federales, ni búsquedas, exitosas o infructuosas de alternativas frente a la pobreza. La mediación de actores sociales no existe, aunque es justo decir que hay distintas partes en su estudio donde reconoce que hacen falta estudios regionales para comprender mejor la diversidad rural. Esta preocupación la retoma en la última parte de su estudio, dedicada a los siete temas que requerirían mayor investigación, de los cuales resalto los que tienen una directa implicación socioespacial: los mercados rurales de trabajo, la estructura de la tenencia de la tierra y la evaluación de las implicaciones de la liberalización comercial agrícola, uno de los temas apenas abordados que están ligados a la mundialización, que por primera vez menciona, en el caso del TLCAN.

Un análisis apolítico, sin ciudadanos ni géneros

Otra ausencia remarcable es la de los actores políticos y en general de la política y de la dimensión ciudadana o de la sociedad civil, así como de las diferencias de género. Aspectos que presentan una compleja diversidad socioespacial tal que los convierte en una de las claves de entendimiento de la geografía política. Para Levy, sin embargo, el poder tiene una matriz determinada por la economía de mercado y por un Estado regulador que está dotado de racionalidad mercantil. Por ello, en su análisis no caben la existencia de otros poderes de base territorial (incluidos los órdenes de gobierno diferentes al federal) y menos de contrapoderes; ni la demanda de participación ciudadana; ni las fuer-

zas democratizadoras del Estado y del sistema político, o la presencia de ONG, desde el ámbito local hasta el que se reclama de la ciudadanía mundial; ni la conformación de los hogares y de la familia en unidades domésticas mediante una nueva articulación entre lo público y lo privado o entre los géneros. Y el autor no los incluye porque su enfoque no acepta que haya un poder político más allá del institucional (aunque en su versión éste se reduzca a los agentes del mercado y al gobierno federal) y porque, evidentemente, su enfoque no considera que haya una relación de causalidad entre el poder, la política y la pobreza.

Ante la ausencia de tal complejidad cabe, entonces, preguntarse sobre el papel que estos factores pueden tener respecto a la creación o reproducción de la pobreza, así como sobre las potencialidades que encierran las alternativas de actuación social o gubernamental para combatirla, surgidas en otras escalas socioespaciales que no están centralizadas por el mercado ni por el gobierno federal. Estamos frente a un doble desafío intelectual: entender el papel del poder en la (re) producción social de la pobreza y, a la vez, descubrir las resistencias, las estrategias de sobrevivencia (González de la Rocha, 1986) que pueden llegarse a constituir como alternativas colectivas frente a la pobreza⁶ o, inclusive, las diversas formas de innovación en la gestión de organismos sociales o de gobiernos locales en torno al combate a la pobreza.

Frente a esos desafíos, están los aportes de la geografía política para comprender la articulación entre poder, actores y escalas de actuación. En lo que toca a los actores del poder, se podrían retomar los cuatro grupos propuestos por el geógrafo Peter Taylor (1994): las unidades domésticas; los pueblos, que a su vez están conformados por etnias o por identidades territoriales nacionales o supralocales; un tercer actor que son las clases sociales, aunque aprehendidas desde una perspectiva neo-marxista inserta en el sistema-mundo transnacionalizado; y el cuarto actor es el típico sujeto de análisis de la política: el Estado. En cuanto a las escalas, este autor distingue la Economía-mundo, el Estado-nación y la localidad. Tres ámbitos en los que el mercado, el Estado y la sociedad interactúan en el marco de las instituciones (el gobierno, el sistema político, las corporaciones privadas) y en el de la formación de

⁶ Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (1998) otorgan diversos análisis de alternativas frente a la pobreza en México, entre ellos el mío (Prucciado, 1999) que estudia las proposiciones generales de organismos civiles, partidos políticos e intelectuales, para combatir la pobreza.

ciudadanía que depende del grado de autonomía y reivindicación logrado por la llamada sociedad civil, así como el campo de las tensiones permanentes entre legalidad y legitimidad, que definen un contorno preciso de la cultura política que instrumentaliza la pobreza.

El Progreso

A diferencia del trabajo de Levy, el documento de presentación del actual Programa de combate a la pobreza extrema, hace varias consideraciones detalladas sobre la dimensión socioespacial que está implicada en la política de focalización. Hay que tomar en cuenta que en el caso del Progreso se trata de un documento de difusión para público amplio sobre las características ejecutivas del programa, mientras que en el caso de Levy es un documento dirigido a la comunidad científica especializada, pero cuyos principios y conclusiones centrales se adoptaron en la formulación de ese Programa.

No es difícil reconocer que los sectores seleccionados para la actuación pública que le dan nombre al programa (la educación, la salud y la educación), están insistentemente tratados en el análisis de Levy. En lo que a estrategias de focalización se refiere, tampoco son diferentes las conclusiones de los dos documentos aquí analizados, ambos constatan la proporción mayoritaria de la pobreza extrema rural respecto de la urbana.⁷ No obstante, el Progreso incluye nuevos elementos que apoyan las estrategias focalizadoras como son algunos datos demográficos asociados con la talla de las localidades del país y con su ubicación en el espacio.⁸ En estos temas hay un par de equívocos que conviene precisar. El primero es en torno a las trampas de la estadística, ya que hay un manejo poco diferenciado entre las estadísticas provenientes de los hogares y de los individuos⁹ y, el segundo, es respecto a cierta confusión entre lo que representa el número de localidades y el de población que reside en ellas.¹⁰

⁷ Tema sobre el que Santiago Levy y Enrique Dávila (1998) profundizarán en un estudio sobre "Pobreza y dispersión poblacional".

⁸ Los mapas incluidos en la presentación del Progreso, uno con localidades de muy alta marginación (localidades de 50 a 2,500 habitantes, de acuerdo con la metodología de Coplanar) y otro que define zonas de marginación, a partir de los criterios del modelo analítico propio.

⁹ Se estima que en las localidades menores de 500 habitantes, con alta y muy alta marginación, hay dos terceros partes de los hogares en pobreza extrema (66.7%), "y en ellos viven 76 por ciento de la población en estas localidades." (Progreso, 1997: 13).

Una de las diferencias entre los dos documentos aquí comentados es respecto a la utilización de los índices de marginación. Mientras Levy rehúsa emplearlo por su naturaleza ilustradora de la desigualdad, un concepto que no equivale a la pobreza, el documento que hace el equipo de José Gómez de León (coordinador nacional del Progreso) fundamenta las estrategias focalizadoras en esos índices¹¹, que complementa con la ENIGH92 y otras fuentes de información sobre los hogares.

Otra diferencia entre las consideraciones socioespaciales implícitas en ambos documentos es la que se refiere a la inclusión de la escala municipal y estatal. Como ya vimos, Levy recomienda realizar un análisis desagregado de la información sobre pobreza, mientras que el documento del Progreso incluye la escala estatal para ilustrar la distribución regional de los pobres. Sin embargo, ni este último, ni el ensayo de Levy y Dávila (1998) sobre la dispersión de la pobreza, obtienen conclusiones que muestren las consecuencias de esos fenómenos sobre la geografía política (no sobre una geografía de los "límites estatales"). Es decir, aunque haya microregiones marginadas o zonas productivas homogéneas que rebasan los límites políticoadministrativos de esos órdenes de gobierno, su organización federal y las atribuciones públicas que ello significa sobre esos territorios no puede dejarse de lado. Un problema de naturaleza diferente es no limitar el análisis a una de las escalas, ya que ello no permitiría reconocer las diferencias internas, por ejemplo, de los estados o de los municipios -como bien lo reconoce el Progreso, el caso de la Sierra Tarahumara en Chihuahua, que se ubica dentro de un estado con un índice de marginación relativamente bajo. En todo caso, lo que "une" a las localidades en situación de pobreza extrema en una microregión, no es ni su ubicación dentro de algún área políticoadministrativa, ni el que compartan los mismos índices de marginación. Lo que une a las microregiones son: las infraestructuras espacia-

¹⁰ Se contrasta la alta proporción de localidades con alta y muy alta marginación en el medio rural, con las localidades urbanas (de 2,500 o más habitantes). Se señala erróneamente que el 1.7 por ciento de las localidades urbanas tienen muy altos niveles de marginación, siendo que esa cifra corresponde a las localidades de entre 1000 y 2499 habitantes. Además, no se dan cifras sobre la población que reside en localidades mayores de 2500 habitantes, lo cual podría inducir al equívoco de que la pobreza urbana representa apenas el 1.7 por ciento de la población del país (Progreso, 1997: 13-14).

¹¹ Para ubicar las localidades y microregiones donde se concentra la población rural extremadamente pobre, tomando en cuenta que la población del país se distribuye en más de 200 mil localidades, "se estimó un índice de marginación por localidad que permite sintetizar la intensidad de las carencias sociales y económicas de sus habitantes." (Progreso, 1997: 13).

les formadas por "paisajes agrícolas" homogéneos (un producto, un tipo de propiedad ...), las unidades etnosociales, las relaciones campo-ciudad¹² o la división interna de las ciudades. Estas últimas, áreas geográficas que subestiman los dos documentos analizados, lo cual ha significado un sesgo rural del Progreso que va en detrimento de millones de pobres asentados en ciudades, cuyas economías de escala no necesariamente los favorecen.

Además de la selección de localidades, el Progreso considera las condiciones de accesibilidad a servicios de educación básica y de salud "ponderando la aguda dispersión que caracteriza a muchas de ellas"¹³. Gracias a esa información, el programa prevé un proceso de ampliación en dos etapas, aunque siempre en las áreas rurales de extrema pobreza. La primera, parte de la incorporación de regiones conformadas por una alta y muy alta marginación, y la segunda, incluye nuevas localidades marginadas pero que tengan potencialidad de lograr una mayor densificación en las mismas¹⁴. Resalta aquí la imposibilidad mostrada en la historia de México de reconcentrar la población dispersa en localidades mayores, mediante mecanismos de consenso; ni el mercado, ni las políticas voluntaristas practicadas en otras épocas cercanas o remotas, han logrado hacerlo¹⁵.

¹² Guillermo de la Peña (1993) propone una interesante tipología para abordar la antropología de las ciudades contemporáneas, que se divide en seis: 1) centros nucleos, 2) imperios agroindustriales, 3) centros industriales especializados, 4) capital regional, 5) metrópolis, 6) ciudad "postmoderna"; una tipología definida a partir de criterios etno-culturales, productivos y de mercados de trabajo, así como de las relaciones de poder y de innovación y cultura urbana.

¹³ Hay varios conceptos enunciados en la estrategia del Progreso que servirían como base para un análisis alternativo más fino; por ejemplo, la cartografía utilizada para definir la accesibilidad, la cual intenta identificar caminos, brechas, medios de transporte, etc. Asimismo, conviene preguntarse sobre la pertinencia de un Sistema de Información Geográfica, SIG, sobre la pobreza, que incluya a los gobiernos estatales y al INEGI.

¹⁴ La propuesta central de Levy y Dávila (1998) es la reconcentración de la población pobre dispersa, mediante la influencia de políticas públicas de precios en productos agropecuarios seleccionadas, aunque los autores ponen en duda la conveniencia de que el Estado intervenga mediante el subsidio a operación de un sistema de comercialización de productos básicos, o en el racionamiento y cobros diferenciados de servicios públicos (como agua potable y electricidad), o mediante el aseguramiento de los derechos de propiedad, de manera que las zonas de cultivo no sean la vivienda del productor. Los autores plantean la eliminación de los elementos "pobres" en las decisiones de localización de inversiones en infraestructura social, sustituyéndola por una política racional de economías de aglomeración-concentración de los servicios.

Para lograr esa estrategia el Programa identifica a las familias beneficiarias, mediante investigaciones propias¹⁶ y le da seguimiento a esos hogares beneficiados. Ello representa una cantera de información que podría ayudar a una mejor comprensión de las diferencias microregionales sobre las que funciona el Programa. Sin embargo, hay una concentración y estandarización de los resultados socioeconómicos para lograr la homogeneización en todo el país de los apoyos monetarios y en especie que brinda el Progreso. Se argumenta la equidad en el tratamiento de los beneficiarios, aunque sería conveniente tomar en cuenta que aún dentro de la pobreza extrema hay disparidades internas en hogares y localidades. Sobre todo, hay disparidades microregionales ante las cuales podría haber políticas diferenciadas (como una Canasta Normativa Alimentaria Regional) tendientes a apoyar más a los más pobres, según las particularidades regionales de precios, salarios, etc.

Entre los rasgos positivos que aporta este Programa están el que se haga corresponsables a los usuarios de ciertos aspectos de las ayudas obtenidas, el que se implementen diversas formas de participación social como las Promotoras Comunitarias Progreso, las asambleas comunitarias que validan la selección de las familias beneficiarias y se erigen en la Contraloría Social. Esta se encarga de controlar, supervisar, verificar la operación del programa y participar en evaluaciones complementarias del mismo.

¹⁵ Las políticas coloniales de reducción de indígenas, si bien fueron exitosas en el largo plazo, en su primer momento significaron una imposición cultural que rompió tejidos sociales ancestrales. Esa estrategia que tenía un trasfondo político-qualitativo, ya no fue seguida por el Estado independiente, pues los objetivos nacionales estaban marcados por la inclusión de la tierra como un bien comercial y el proceso de poblamiento le fue indiferente en esos propósitos. Sería interesante analizar la estrategia de formación de los pueblos, ya que ésta provino de demandas de autonomía locales, encabezadas por caciques y líderes naturales, las cuales se iban consiguiendo mediante la formación de municipios. Posteriormente, los llamados núcleos de población ejidal contemplados por la Reforma Agraria, no incluyeron tampoco estrategias de densificación de los ejidatarios dispersos, como tampoco lo incluyó ninguno de los gobiernos post-revolucionarios, con la excepción de la política de plantación por cuencas hidrológicas de L. Cárdenas y del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de López Portillo. Este último, que diseñó una estrategia de densificación apoyada en ciertas poblaciones escogidas como comunitarias, que contaban con Servicios Rurales Concentrados y serían polos de atracción de población.

¹⁶ Gómez de León (1998) se refiere a dos encuestas del Programa: la Encuesta de las Características de los Hogares, hecha en 1997 en los hogares beneficiarios, y la Encuesta de Evaluación de 1998, que da seguimiento de las acciones del Progreso en esos mismos hogares.

Un aspecto matizado por claroscuros es el supuesto federalismo en la instrumentación de las acciones del Progreso. Al mismo tiempo que se reconoce un papel para los gobiernos estatales y municipales en la operación de las estrategias "progresistas", hay competencias por el protagonismo gubernamental en las acciones concretas. Además, la uniformidad de los criterios de equidad en todo el territorio nacional y el predominio de la inversión federal en los tres componentes del Programa, pueden amenazar las diversidades regionales. Asimismo, la pluralidad y diversidad de los programas sociales en tiempos de alternancia, ha convertido el Programa en un espacio de confrontación entre el gobierno federal y algunos gobiernos estatales (tal como es el caso del Guanajuato foxista), y no se conoce una reflexión hecha por los responsables del Programa o por la Sedesol, sobre los aportes brindados por las experiencias estatales que, como la de Jalisco, han "mestizado" la estrategia nacional del Progreso enriqueciéndola con aportaciones originales.

Queda la preocupación sobre la falta de coordinación existente entre el conjunto de la política social, cuyas acciones encabeza la Sedesol y el Progreso. Esteban Moctezuma (1998) define ocho políticas que conforman la estrategia de desarrollo social: 1) las asistenciales (el Fidelist, para el subsidio a la tortilla; Liconsa y Dicomsa); 2) las de formación de "capital humano", donde se enclava prioritariamente Progreso; 3) las de formación de capital familiar, sobre todo la vivienda; 4) la de infraestructura social básica (Ramo 33); 5) las de impulso al crecimiento productivo (empleos temporales, crédito a la palabra, cajas de ahorro, Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, programas destinados a mujeres e indígenas, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Fondo Nacional de Artesanías, Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales); 6) desarrollo de infraestructura física; 7) políticas de desarrollo regional en el marco de la coordinación interinstitucional, en el cual se definieron 91 regiones de atención prioritaria y 21 de atención inmediata; y 8) promoción de la participación ciudadana.

Frente a tal variedad de acciones, todas ellas con implicaciones socioespaciales, no hay claridad suficiente sobre la superposición o la posible articulación entre todas ellas y el Progreso. No obstante que el Programa establece una operación gradual, que tomará en cuenta la substitución paulatina y la complementación con otros apoyos gubernamentales recibidos por las familias beneficiarias, la coordinación con otros programas para el desarrollo social no es tan evidente. Prueba de ello es que el programa de 91 regiones de

atención prioritaria y 21 de atención inmediata, no aparecen en las consideraciones generales del documento de presentación del Progreso.

Aquí estarían dadas las condiciones para elaborar uno de los elementos primordiales de análisis de la geografía política de la pobreza, en torno a las características geoestratégicas (si se prefiere geopolíticas) de ese programa. A falta de espacio para desarrollar esa idea, simplemente anoto que la distribución de las regiones de atención inmediata en el país presentan algunas constantes: primero, se ubican en las zonas indígenas más pobres de México; segundo, la mayor parte de ellas inmersas en conflictos políticos añejos y a la vez radicalmente actuales; tercero, todas esas regiones también tienen problemas históricos comunes: conflictos en la tenencia y usufructo de la tierra, demandas étnicas y culturales que son acompañadas por planteamientos reivindicatorios de autonomía para los gobiernos locales, demandas democratizadoras contra sistemas caciquiles de dominación local. Por último, presentan condiciones de aislamiento y pobreza de la infraestructura territorial relacionada con las actividades económicas y de servicios, entre las principales¹⁷.

Algunos de los campos de coordinación de acciones microregionales entre los tres órdenes de gobierno que prevé el Progreso (1997: 61) es en torno a "circuitos de actividad productiva que propicien mecanismos de complementación entre las zonas y localidades de acuerdo con sus posibilidades y recursos"; y una actividad económica propiciadora de desarrollo regional que el Programa supone favorecedor de la autonomía de las comunidades locales. Nuevamente asalta la duda sobre la viabilidad de tales acciones, en la medida que esos programas no se acompañan de un diagnóstico sobre los factores complejos que determinan la pobreza (Gordon, 1998), ni de una metodología para regionalizar o espacializar esos factores. De ahí el desafío para que las ciencias sociales encuentren alguna alternativa viable de vinculación entre los saberes académicos especializados pero coordinados entre sí y el diseño y evaluación de las políticas públicas.

¹⁷ Las 21 regiones de Atención Inmediata se ubican en los estados de Chiapas y Oaxaca (5 regiones en cada uno), Guerrero e Hidalgo (3 regiones en cada uno), San Luis Potosí (2 regiones), Chihuahua, Durango, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Nayarit y Querétaro (una región en cada estado); las cuales aparentemente suman 25 regiones, aunque algunas se repiten por estar compartidas entre dos o más estados.

Conclusiones

- La pobreza es un problema complejo que necesita una conceptualización de corte multidisciplinario, transversal, multidimensional, en sus vinculaciones transnacionales y consecuentemente tratado en diversas escalas socioespaciales que van de la global a la local. Los enfoques utilizados por los académicos influyentes en las políticas públicas de combate a la pobreza, han sido incapaces de dar cuenta de esa complejidad. Frente a ello, se necesitan enfoques académicos alternativos que sean capaces de ofrecer una visión sobre la complejidad de la pobreza, a la vez que sean de utilidad para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Definir los problemas esenciales de la pobreza desde una perspectiva como la planteada, ordenaría causas y efectos, los jerarquizaría en una explicación y contextualizaría las políticas focalizadas para el combate a la pobreza en el largo plazo y desde su eficacia social. Además, la focalización tiene una dimensión socioespacial estratégica, que puede ser un obstáculo o un facilitador, pero siempre un condicionante del desarrollo social. Esta es una dimensión que hasta ahora poco se ha tomado en cuenta, pero que tiene posibilidades de documentación disciplinaria en la geografía política.
- Una visión hiperespecializada en la economía, no da cuenta de la pobreza como problema multidimensional y dificulta entender los procesos que la determinan desde las raíces del sistema social. Asimismo, al privilegiar la supuesta racionalidad del mercado en la asignación de recursos, aísla el tema de la pobreza del de la desigualdad social, sectorial, socioespacial.
- La inclusión o exclusión de las regiones respecto al mercado, así como las diferencias y desigualdades entre lo urbano y lo rural, entre la ciudad y el campo, no se explican por el rezago relativo de las áreas atrasadas (marginadas) respecto de las no rezagadas (modernas), sino por las causas que producen tales rezagos. La geografía política podría ser entonces una suerte de "arqueología socioespacial de la desigualdad".
- Un enfoque ahistórico que no distinga el cambio y la configuración de actores sociales del mercado y del Estado (las unidades domésticas, los pueblos o comunidades territoriales y el Estado) en el tiempo, es incapaz de entender los procesos de empobrecimiento y por lo tanto, de entender las articulaciones que esos procesos registran con las diversas escalas socioespaciales: el sistema-mundo, el Estado-nación y la localidad.

Al reducir la política a un poder que tiene una matriz determinada por la economía de mercado y por un Estado regulador que está dotado de racionalidad mercantil, desaparece tanto a los actores políticos y en general la política y la dimensión ciudadana o de la sociedad civil, como a las diferencias de género. La geografía política de la pobreza sirve para caracterizar el papel jugado por el poder en la definición relativa de la pobreza en el espacio y en el tiempo. Esto se logra a través del análisis de los poderes de base territorial (incluidos todos los órdenes de gobierno y las agrupaciones civiles), de los contrapoderes o de las demandas de participación ciudadana, desde el ámbito local hasta la ciudadanía mundial; y de la caracterización del proceso de democratización del Estado y del sistema político, el rol jugado por los hogares y la familia en unidades domésticas, mediante una nueva articulación entre lo público y lo privado o entre los géneros.

El Progreso tiene una estrategia socioespacial que está vinculada con las concepciones principales de Santiago Levy en lo que toca a: el tratamiento privilegiado de la pobreza extrema concentrada en el ámbito rural, su énfasis en la reforma del marco regulatorio del desarrollo rural y sus críticas sobre el sesgo urbano del gasto social. Sin embargo, la incompreensión de los procesos de empobrecimiento contemporáneos radonda en la falta de actualización sobre el incremento de la pobreza urbana, en un nuevo sesgo rural, falta de estrategias para el millonario tema de la pobreza en las poblaciones asentadas en localidades mayores de 2 500 habitantes.

El Progreso utiliza índices de marginación por localidades y otras informaciones complementarias sobre los hogares (vinculadas con el tema de la desigualdad), e incorpora un análisis multiescalas que incluye a los estados federados. Sin embargo, la definición de microregiones está dada sólo por la homogeneidad de la proporción de pobreza que concentran las localidades y por su aparente contigüidad espacial (que no va más allá del mapa), sin que intervengan otros criterios regionales y políticoadministrativos que vinculan esas zonas con los municipios.

Si bien el Progreso contempla diversas formas de participación ciudadana (asambleas, promotorias locales, la Contraloría Social) y propone la coordinación intergubernamental, las relaciones políticas que teje este programa federal con los diferentes órdenes de gobierno reproducen el centralismo, dadas las limitaciones presupuestales que desconcentran el gasto social, pero no lo descentralizan, y dada la ausencia de mecanismos sistemá-

ficos para la automodificación del Programa que permitieran incluir las iniciativas surgidas en las localidades y en los gobiernos estatales (particularmente los que presiden partidos diferentes al PRJ). Investigar la realidad regional permitiría matizar la selección de los beneficiarios del Programa con instrumentos más precisos (como una Canasta Normativa Alimentaria Regional); y conocer los programas estatales o municipales permitirían "mestizar" el Progreso con las dinámicas sociales que se (re)crean localmente.

Hace falta un estudio sobre la coordinación entre el conjunto de la política social conducida por la Sedesol y por un "gabinete social" de bajo perfil, en torno al proceso de empobrecimiento y la desigualdad en México. La parte socioespacial de ese estudio más urgente sería alrededor de las estrategias geopolíticas del Progreso, particularmente en el caso de las 92 regiones prioritarias y de las 21 de atención inmediata.

Como propuesta sintética se podría pensar en la necesaria formulación de una política social de Estado en cuya elaboración y procesamiento podrían jugar un papel destacado las ciencias sociales; siempre y cuando se tienda un puente entre la academia, los gobiernos democráticos y la sociedad. Esa sería una buena crítica a la geografía política de la pobreza.

Bibliografía

- Boltvink, Julio (1998): *Poverty measurement methods. A state of the art panorama*, mimeo.
- De la Peña, Guillermo, y De la Torre, René (1993): "Identidades urbanas al final del milenio" en *Ciudades*; núm. 22, año 6, abril-mayo.
- Escobar, Agustín (1998), *México: la pobreza vista desde una perspectiva política y académica*, mimeo.
- Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (Comps.), (1998), *Los rostros de la pobreza. El debate*, dos tomos, Guadalajara: ITESO, Universidad Iberoamericana.
- Gómez de León, José (1998), "El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México", en *El Mercado de Valores*, año LVIII, octubre.
- González de la Rocha, Mercedes (1986), *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara*, Guadalajara: El Colegio de Jalisco-Ciesas-SPP.
- Gordon, Sara (1998), "Nuevos procesos en el sector rural y demandas a la política social", en *El Mercado de Valores*, año LVIII, octubre.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Vélez, Félix (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-Fondo de Cultura Económica.
- Levy, Santiago y Dávila, Enrique (1999), "Pobreza y dispersión poblacional", en Solís Soberón, Fernando y Villagómez, Alejandro (Comps.), *La seguridad social en México*, México: CIDE-FCE-Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Moctezuma, Barragán, Esteban (1998), "La política social del Estado mexicano", en *El Mercado de Valores*, año LVIII, octubre.
- Morin, Edgar (1998), *La Tête bien faite. Repenser la réforme. Réformer la pensée*, París: Seuil.
- Preciado, Jaime (1998), "Prefiguraciones alternativas a la pobreza en México. Sus condicionantes teóricas", en Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (Comps.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, dos tomos, Guadalajara: ITESO-Universidad Iberoamericana.
- Progreso (1997), *Programa de Educación Salud y Alimentación (Progreso)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Sachs, Jeffrey (1999), "Helping the poorest: amid a world of plenty, the condition of the poorest is getting worse." *The Economist*, 7-13 de agosto, 1999.
- Taylor, Peter J. (1997), *Geografía política. Sistema mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid: Trama Editorial.

Luis Ignacio Román Morales¹

La política económica y la política social comprenden los dos principales campos de discusión y acción relativos a la incidencia del sector público sobre el nivel y la calidad de vida de la población. Sin embargo, la dicotomía entre ambos tipos de política no es clara. El objetivo mismo de la política económica es, en última instancia, el bienestar social; en tanto que la política social se dirige, por definición, en ese mismo sentido. Desde otro punto de vista, si la economía se ha planteado como pregunta fundadora el origen, acumulación, distribución, intercambio y consumo de la riqueza, esta disciplina forzosamente aborda la problemática de la pobreza. No es posible circunscribir el análisis de la riqueza a lo "económico" y el de la pobreza a lo "social". Riqueza y pobreza, economía y sociedad, están indisolublemente ligados. Las sociedades acumulan tanto riqueza como pobreza y tanto la política económica como la social inciden en ambos tipos de acumulación.

La política social, al menos en México, no está desligada de la política económica. La lógica, tanto social como económica, de *inversión en capital humano* muestra una comprensión de lo social desde una perspectiva de mercado. Es decir, se estima la pertinencia de la inversión en "lo social" (alimentación, educación, salud, vivienda) en términos de las tasas de retorno que dicha inversión pudiese reportar en periodos determinados. La rentabilidad de la inversión se reporta directamente con la obtención de un empleo, particularmente de uno asalariado, presuponiendo que los beneficios del destinatario individual de tales inversiones se traducirán en una mayor productividad que a su vez reporte un mayor ingreso. En este aspecto cabría profundizar los análisis sobre los determinantes individuales y sociales de la productividad, así como su impacto sobre la evolución en los ingresos.

Sin embargo, la vinculación predominante entre lo económico y lo social desde la óptica del capital humano, parte del análisis de comportamientos individuales aislados. El mercado es el mejor asignador de recursos y si hay gente pobre es porque sus recursos individuales son escasos y no porque exista *ex ante* una pésima distribución del ingreso, una lógica de mercado altamente

¹ Profesor - Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

monopolizado y una enorme concentración geográfica de las actividades económicas rentables. Estas en sí mismas generan exclusión, más allá de las capacidades individuales de personas, familias, regiones o grupos sociales. Así, la vinculación entre lo económico y lo social desde la lógica de los comportamientos individuales, desdeña los condicionantes sociales que podrían explicar la desigualdad en la dotación de recursos por parte de los diversos grupos sociales. Tal desdén relega a la toma de decisiones individuales la corrección de los factores sociales (no sólo individuales), que han generado la falta de recursos (la pobreza) de grandes grupos poblacionales en un país que - de acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial - es de "clase media alta"; es decir, de un país que genera tal riqueza que bajo una distribución equitativa del ingreso prácticamente no enfrentaría el problema de la *pobreza extrema*.

Cuando se plantea como eje fundamental de la definición de políticas sociales el combate a la pobreza, es importante recordar que tanto riqueza como pobreza son categorías relativas no sólo al tiempo y el espacio sino con relación al observador que las cualifique. En este sentido, la atribución operativa de la característica de *pobre*, con fines de definición de políticas concretas, abarca desde alrededor de 25% de la población mexicana (considerando exclusivamente pobreza extrema) en las estimaciones del Progreso, hasta prácticamente 80% según los cálculos de Julio Boltvink. La semejanza en los criterios de definición de la pobreza llevaría en este caso a una gran imprecisión sobre quiénes deben ser los destinatarios de la política social.

Lo anterior se resuelve de forma operativa en función de la limitación de los recursos del Estado. La reducción real de los presupuestos públicos y el aumento simultáneo, desde los años ochenta, del pago de los compromisos derivados de la deuda gubernamental tanto externa como interna (las crisis de 1982, 1987, 1994 y el Fobaproa son muestra de ello), generan la necesidad de una restricción creciente del universo de atención de las políticas sociales. Ello profundiza, como es lógico, la focalización de las políticas hacia *quienes más lo necesitan*, con el fin de que los cada vez más escasos (salvo en tiempos electorales) recursos públicos no se desperdicien en apoyos que favorezcan a quienes no lo requieren para insertarse productivamente.

El que los recursos públicos se orienten preferentemente en favor de los grupos sociales con menores ingresos es un principio de equidad y de justicia que se requiere recuperar en todo planteamiento de políticas económicas y sociales. Sin embargo, el que por un lado se plantee una política social en este

sentido y, por el otro, una política económica, por la vía de la promoción al libre mercado, en los hechos privilegia la asignación de recursos en favor de los grupos con mayor poder económico. Ello implica el desarrollo de una estrategia que simultáneamente tiende hacia la redistribución equitativa y hacia la concentración del ingreso, lo que no lleva a la complementariedad propuesta bajo un diseño lógico de racionalidades individuales, sino a una dicotomía entre las funciones mismas de las políticas económica y social.

Por otro lado, la focalización de la política social implica una reconceptualización operativa de lo social. En efecto, hasta inicios de los años ochenta, se consideraba la política social como el mecanismo público para la satisfacción y promoción de derechos tales como el empleo, la salud, la educación, la vivienda y la alimentación (aunque esta última no esté considerada, como sí lo están las otras, como un derecho constitucional). La escasez de recursos a la que hemos hecho referencia, así como la reorientación ideológica del Estado, han suplido esta lógica por la de considerar a la política social como aquella dirigida hacia quienes no están incorporados de manera productiva a la sociedad. Es decir, hacia quienes no tienen capacidad de inserción en los mercados.

La identificación de mercado con sociedad conlleva una interpretación peligrosa. El mismo Georges Soros (1998) al referirse a las crisis y los "efectos" que en los últimos años han desestabilizado las finanzas internacionales, afirma que puede existir una economía de mercado, pero no una sociedad de mercado. De ser así, en términos de Vivienne Forrester (1998), quien no tenga posibilidades ni potencialidades de ser productivo y rentable, simplemente no tiene derecho a vivir.

La política económica universalizada por el mercado y la política social focalizada por la pobreza, además de generar una dicotomía artificial entre lo económico y lo social, producen un descuido de atención específica hacia la mayoría de la población. Si la lógica del libre mercado privilegia (teóricamente) a los más eficientes (aunque en la práctica este discurso no se recupera cuando están en juego grandes intereses económicos, como los bancarios) y la política social a los más pobres ¿cuáles son los mecanismos de promoción económica y apoyo social para los que no somos ni los más eficientes ni los más pobres?

En efecto, en una lógica de libre mercado con una estructura de poder altamente concentrada, los sectores bancario, carretero o telefónico no son

objeto real de la libre competencia. Sin embargo si lo son las micro, pequeñas y medianas empresas que se encuentran a expensas de los varvenes de las economías nacional e internacional. En este caso, la desaparición de los cajones crediticios en los bancos,² la disminución de la promoción de Nafinsa y de Banrural, y la exposición de estas empresas frente a tecnologías a las cuales no tienen acceso, generan una profunda vulnerabilidad. Una de las principales soluciones durante la presente década ha sido la de convertir a empresas productoras en comercializadoras o maquiladoras, con el consecuente impacto negativo sobre el empleo formal y las nuevas formas de competencia frente a las empresas sobrevivientes.

Por otra parte, sólo son objeto de política social las familias que, de acuerdo a criterios muy precisos, hayan sido beneficiadas (suponiendo que las lógicas caciquiles y corporatistas, y de asignación de recursos mediante prácticas corruptas hubieran desaparecido). Sin embargo, entre ellas no se encuentran las familias empobrecidas, aunque todavía no en pobreza extrema. Un trabajador urbano mayor de 35 años que perciba de uno a dos salarios mínimos no será considerado pobre, aunque su poder de compra pueda haberse reducido en 70% en los últimos 20 años.

De hecho, a lo largo de la presente década, tanto en periodos de crisis como de recuperación, la precariedad en el empleo se ha incrementado, siendo que es la principal fuente de ingresos de la mayor parte de la población y, por consiguiente, uno de los principales determinantes del nivel de vida de la sociedad. Así, conforme a la Encuesta Nacional de Empleo, en todos sus levantamientos desde 1991 (la de 1988 no permite efectuar cálculos conjuntos a nivel general), se ha aumentado constantemente la proporción de trabajadores sin pago, con ingresos inferiores al salario mínimo trabajando más de 35 horas a la semana y de trabajadores con ingresos de uno de dos salarios mínimos, trabajando más de 48 horas semanales. De 1991 a 1997 dicha proporción ha tendido constantemente a la alza, pasando de 31.5% a 38.5% de la población ocupada. No es sino hasta 1998, cuando el PIB creció en más de 7%, que tuvimos la primera contratendencia de la década en cuanto al crecimiento del subempleo.

Esta situación de subempleo, golpea en proporciones similares a hombres y mujeres, aunque la intensidad es mayor en el caso de las mujeres, ya que

existe una mayor proporción de trabajadoras sin remuneración y de perceptoras de ingresos inferiores al mínimo. Por su parte las zonas menos urbanizadas muestran un especial deterioro, ya que el subempleo comprende a la mayoría de los trabajadores.

Cuadro 1. Porcentaje de subempleo por ingresos y duración de la jornada de trabajo semanal en relación al empleo total

	1991			1993			1995			1996			1997			1998			
	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	AS.	M	F	
ZONAS MÁS Y MENOS URBAN.																			
Trabajadores sin remuneración	12.9	10.9	17.5	14.7	13.1	20.2	15.9	14.4	19.1	15.8	14.1	18.1	15.7	13.8	19.5	13.8	12.4	16.7	
Trab. Ing. < SM Trab. > 35 Hs	10.6	11.3	2.1	10.5	11.8	8.8	10.6	11.4	9.0	11.9	11.7	12.0	12.7	12.7	12.5	11.5	11.1	12.3	
Trab. Ing. de 1 a 2 SM Trab. > 48 Hs	8.0	9.2	5.3	7.4	8.2	5.1	9.5	10.8	7.0	10.2	12.0	8.3	10.1	11.8	6.5	8.4	9.0	6.0	
TOTAL	31.5	31.4	38.9	32.6	32.7	32.5	36.0	36.6	35.1	37.4	37.8	36.8	38.5	38.3	38.6	33.1	33.0	35.0	
ZONAS MÁS URBANIZADAS																			
Trabajadores sin remuneración	4.8	3.1	8.1	5.4	3.5	4.0	5.4	3.5	8.7	5.8	3.7	8.8	5.4	3.6	8.9	5.2	3.1	8.3	
Trab. Ing. < SM Trab. > 35 Hs	5.0	4.3	6.2	4.9	5.8	5.3	5.7	5.3	6.4	7.2	6.3	8.9	6.8	5.8	8.5	6.3	5.2	8.5	
Trab. Ing. de 1 a 2 SM Trab. > 48 Hs	7.8	9.0	5.0	8.0	9.1	5.8	10.3	12.0	7.3	8.3	11.9	6.5	10.2	12.2	6.7	7.7	8.8	6.1	
TOTAL	17.4	15.4	13.4	17.7	15.4	20.1	21.4	20.8	22.4	22.7	21.9	24.2	22.4	21.6	25.1	19.2	17.1	21.9	
ZONAS MENOS URBANIZADAS																			
Trabajadores sin remuneración	20.2	17.1	28.8	22.4	20.7	29.0	24.9	22.8	30.0	23.6	22.0	27.3	24.0	21.7	29.2	21.4	19.9	24.9	
Trab. Ing. < SM Trab. > 35 Hs	15.7	17.0	12.4	15.1	17.4	12.4	14.7	15.0	11.7	15.5	15.1	17.6	16.0	15.8	16.1	15.8	16.0	16.0	
Trab. Ing. de 1 a 2 SM Trab. > 48 Hs	8.3	8.3	5.5	7.8	7.4	7.7	8.9	8.8	6.8	10.4	12.0	6.6	10.0	11.8	6.4	6.9	10.1	6.2	
TOTAL	44.2	42.4	46.6	46.9	45.5	47.1	46.5	46.6	49.5	49.1	48.7	49.0	51.8	51.3	52.4	46.4	45.8	47.1	

Nota: Los cálculos de subempleo, bajo los criterios considerados, se efectuaron con base en la población ocupada, excluyendo a los que no trabajaron la semana de referencia y los que no especificaron ingresos y/o horas de trabajo (según el caso). La PO resultante, en miles de personas, es:

	NACIONAL					ZONAS MÁS URBANIZADAS					ZONAS MENOS URBANIZADAS				
	1991	1993	1995	1996	1998	1991	1993	1995	1996	1998	1991	1993	1995	1996	1998
NACIONAL															
Total*	30,270	22,585	33,578	35,008	38,363	14,262	15,120	15,342	16,005	18,897	16,036	17,466	18,236	19,381	20,250
Específic.	27,895	24,352	31,148	32,476	35,542	13,161	13,872	14,388	14,652	16,651	14,774	15,480	16,029	17,774	18,880
HOMBRES															
Total*	21,086	22,585	22,829	23,524	25,506	9,350	9,852	9,829	13,348	11,459	11,726	12,739	12,991	13,346	14,047
Específic.	19,318	20,294	21,065	21,853	23,631	8,575	9,014	9,169	9,296	10,554	10,743	11,280	11,908	12,458	13,075
MUJERES															
Total*	9,186	9,998	10,748	11,482	12,856	4,912	5,268	5,514	5,657	6,638	4,270	4,732	5,245	5,635	6,203
Específic.	8,576	9,058	10,122	10,623	11,911	4,586	4,858	5,208	5,257	6,097	4,030	4,200	4,923	5,316	5,914

* Excluyendo próximos iniciadores

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE): ENE 91, cuadros 17; ENE 93, C. 36 a 38; ENE 95, C. 143 a 145; ENE 96, C. 3.63, 3.63 I y 3.63.2

AS = Ambos sexos; M = Masculino; F = Femenino

Trab. Ing. < SM Trab. > 35 Hs = Trabajadores con ingresos inferiores al mínimo que laboraron más de 35 horas en la semana de referencia.

Trab. Ing. de 1 a 2 SM Trab. > 48 Hs = Trabajadores con ingresos equivalentes a entre uno y dos salarios mínimos, que laboraron más de 48 horas en la semana de referencia.

La ENE delimita las zonas más y menos urbanizadas conforme al tamaño de la población del territorio considerado. El punto de corte se ubica en las 900 mil personas.

² Los valores crediticios refieren la asignación, como mínimo, de una cierta proporción de los créditos bancados hacia un fin o sector específico (p.e. agrícolas, micro y pequeñas empresas o inversión en desarrollo social).

De mantenerse estas tendencias de precarización ocupacional, los apoyos que se efectúen en términos de consumo básico, por grandes y crecientes que pudieran ser, no permitirán compensar los deterioros sociales causados por la imposibilidad de acceder a mejores empleos. El que una parte creciente del presupuesto programable (ahora alrededor de 60%) se destine a política social no necesariamente significa que haya menos pobres o que estos estén en condiciones de menor pobreza, sino que los cada vez más limitados recursos del Estado se tienen que repartir entre un número cada vez mayor de pobres.

La aguesta gubernamental consiste principalmente en el otorgamiento de apoyos a los pobres extremos para el reforzamiento de sus capacidades individuales en términos productivos. Ello, en sí mismo, es plausible y debe de reforzarse. Sin embargo, poco se ha abordado el deterioro en el nivel de vida de los no pobres que tienden a serlo, así como las causas sociales - y no sólo individuales - que han generado la tendencia al agravamiento de la pobreza. En otros términos, el apoyar el consumo de los más pobres no implica necesariamente frenar los procesos de empobrecimiento ni enfrentar las causas sociales que dan lugar a tales procesos. Si las causas individuales de la pobreza no son las más significativas y si la estructura económica genera acumulación de pobreza y concentración de la riqueza, entonces los apoyos individualizados a los pobres pueden convertirse en un *barril sin fondo* y la política social en un mecanismo puramente asistencialista que impida el que la miseria se convierta en inanición, pero no el que la llamada *pobreza relativa*, se siga extendiendo.³

La falta de integración de la planta productiva implica la generación decreciente de empleos indirectos y de recursos para que grandes grupos poblacionales puedan ejercer sus capacidades productivas. En casi 18 años de políticas promotoras del libre mercado esta tendencia no se ha reducido. Algunas empresas y sectores efectivamente han mejorado su productividad y competitividad, pero en términos generales, el PIB por trabajador (PIB/PEA) se encuentra en niveles similares a los de 1970. Esta situación en poco favorece las posibilidades de superación de la pobreza.

Aunado al problema productivo y ocupacional se encuentra el distributivo. México ocupa el 12º lugar mundial en cuanto a concentración del ingreso, tendencia que se ha agravado desde 1982. El propio BID señala que si América

³ La pobreza relativa refiere a la población que consume un mínimo calórico indispensable, pero que no cuenta con las condiciones básicas de bienestar en términos de educación, salud y vivienda.

Cuadro 2. Indicadores de producto por persona económicamente activa 1970-1998 (PIB a precios constantes de 1997)

Año	PIB (Miles de Mils. de pesos)	Poblar. Económ. Activa (Miles)	PIB por Persona Económ. Activa (Pesos)	Tasa media Crecim. Anual (%)	% Crecimiento Acum. del PIB/PEA desde					
					1970	1980	1988	1994	1995	1996
1970	1,098.6	13.00	84,508							
1980	2,181.5	19.90	109,623	2.64	29.72					
1988	2,398.5	27.62	86,840	-2.87	2.76	-20.78				
1994	3,020.3	34.61	87,267	0.08	3.26	-20.39	0.49			
1995	2,833.2	35.56	79,674	-8.70	-5.72	-27.32	-8.25	-8.70		
1996	2,977.5	36.58	81,397	2.16	-3.68	-25.75	-6.27	-6.72	2.16	
1997	3,187.4	37.60	84,771	4.14	0.31	-22.67	-2.38	-2.86	6.40	4.14
1998	3,340.4	38.62	86,497	2.03	2.35	-21.09	-0.39	-0.88	8.56	6.35

Fuente: Elaboración propia con base en:

PIB: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

PEA: Censo de 1970, estimación ajustada del Censo de 1980, Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1993, 1995 y 1996, entre las cuales se estimaron los datos de 1988, 1994 y 1997.

Nota: exceptuando el dato de 1970, para el cual no existe información de las series a precios de 1997, para presentar los datos a precios de 1998 se tomaron las series de PIB a precios constantes, base 1993 y se indexaron con el deflador del PIB para el periodo 1994-1997. Para 1998 se estimó una tasa de crecimiento del PIB de 4.5%. Para 1997 y 1998 se estimaron crecimientos de la PEA iguales al de 1996.

El cálculo de 1970 se efectuó con base en la serie a precios constantes de 1980 del Sistema de Cuentas Nacionales de México y se indexó con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (Banco de México), hasta 1997.

Latina tuviese una distribución del ingreso similar a la de las economías emergentes de Asia, los niveles de pobreza no serían de 35% sino de 3.5% de la población (1998). Teóricamente, una mayor eficiencia y libertad económicas permitirían revertir estas tendencias. Sin embargo, hasta ahora no se ha demostrado que la asignación de recursos mediante el libre mercado pueda maximizar la utilidad social.

En este aspecto distributivo cabe hacer una mención especial a la educación. Si bien existe consenso en cuanto a su importancia -en especial de la educación básica - como un factor básico para aumentar las capacidades humanas en la lucha contra la pobreza, consideramos que la educación en sí misma no permitirá tal superación si no se acompaña de un contexto productivo y

distributivo de la riqueza que dé lugar a que las potencialidades de la educación puedan actualizarse. En este sentido, la relación educación-empleo analizada por Fernando Cortés⁴ ilustra la imposibilidad de que la educación o en general la inversión en capital humano por sí solas permitan la superación de la pobreza. En otros términos, el apoyo a las capacidades individuales constituye un requisito indispensable, mas no suficiente, para construir una política social integral.

Un último aspecto a resaltar es la inconsistencia entre los fundamentos teóricos del Progreso y los cimientos del poder político en México. El Progreso ha sido diseñado con base en la lógica de la rentabilidad costo beneficio y más ampliamente, en el marco analítico de la teoría del capital humano, a su vez, inserta en los esquemas de defensa progresiva del libre mercado y del retiro progresivo de las actividades productivas y reguladoras del Estado. Sin embargo, estas lógicas resultan poco compatibles con un sistema político que se ha basado en un control corporativo de la sociedad. El experimento de una economía de libre mercado y una política de control social puede implicar la recurrencia continua de los tres errores de focalización tradicionales:

i) Apoyar a quien, bajo los criterios de pobreza extrema, no lo necesita, en particular durante coyunturas electorales.

ii) No apoyar a quien sí lo necesita, lo que puede ocurrir vedadamente en función de alianzas u oposiciones políticas.

iii) Generar un costo administrativo de focalización superior al beneficio de haber focalizado.

En este caso, el riesgo no es sólo la insuficiencia del Progreso como un eje central (o el eje) de la política social, sino el que sus mismos criterios de definición sean inoperantes bajo las circunstancias político-sociales que aún prevalecen en México y particularmente en el actual año electoral.

⁴ Conferencia dictada en el ITESO, Guadalajara, 1989.

Bibliografía

- Constance, P. (1998), "Dos familias dos destinos: tras los orígenes de la desigualdad" en *BID América*, noviembre - diciembre.
- Forrester, V. (1998), *El horror económico*, México: FCE.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1970), *IX Censo General de Población y Vivienda*, México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1980), *X Censo General de Población y Vivienda*, México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1990), *XI Censo General de Población y Vivienda*, México: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1991), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1993), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1996), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1997), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1998), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, México: Autores.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México" en Félix Véliz (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-El Trimestre Económico-FCE, pp. 56-112.
- Secretaría de Desarrollo Social, (1999), "Acuerdo que establece los lineamientos generales para la operación del Progreso" en *Diario Oficial*, 26 de febrero.
- Soros, G. (1998), *La crisis del capitalismo*, México: Plaza Janés.

Mtro. Alberto Arroyo Picardi

Introducción

Considero importante e indispensable la evaluación de las políticas sociales específicas destinadas a combatir la pobreza y otros trabajos presentados en este libro contribuirán a ello y sobre todo a fundamentar propuestas alternativas viables. Mi contribución en este esfuerzo colectivo y plurifacético va a un punto específico que considero nuclear, tanto en términos sustanciales como en cuanto a la coyuntura política post-electoral: *pretendo fundamentar que la estrategia económica seguida a partir de los ochenta es generadora de pobreza y está en contradicción con los objetivos declarados de combatir la pobreza que se le han dado a las diversas políticas sociales.*

En general la élite de partidista del PAN y del PRD piensa en "ajustes" a la estrategia económica y sobre todo en implementar programas sociales más efectivos para combatir la pobreza. Es pues importante plantear y fundamentar que ni la mejor de las políticas sociales puede contrarrestar los efectos sociales perniciosos de un modelo económico excluyente y empobrecedor. El reto de combatir la pobreza implica una estrategia económica que no sólo logre aumentar la riqueza del país, sino que la distribuya, y a la vez políticas sociales específicas para enfrentar las diversas dimensiones de la pobreza.

La reflexión sobre alternativas económicas no neoliberales no es el tema que hoy nos ocupa. La viabilidad de una alternativa fuera de los parámetros neoliberales ha sido pensada sobre todo en el ámbito de las ONG y algunas organizaciones sociales. Una de ellas fue presentada por mí en el segundo seminario convocado por el Observatorio Social (Arroyo et alii, 1996). También circula una propuesta de lo que podría ser una globalización distinta, desde los intereses de los pueblos (Colectivo 1998).² Se ha hecho un esfuerzo

¹ Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa.

² Este Colectivo 1998 es un equipo internacional que elaboró *Alternativas para las Américas*. Los principales responsables de redacción y coordinación de la propuesta fueron Sarah Anderson (Institute for Policy Studies, USA), Alberto Arroyo (EMALCQUAM-I, México), Peter Bakvis (ICSN, Quebec), Patty Barrera (Common Frontiers, Canadá), John Dillon (Economicall Coalition for Economic Justice/Common Frontiers, Canadá), Karen Hanson Kahn (Development Gap, USA) y David Kinsey (University of Illinois)

por distinguir la globalización como un fenómeno de la época y su forma neoliberal dominante que no es la única ni mucho menos la mejor forma de que nuestro país se integre en la dinámica económica mundial.

Tampoco se pretende ahora hacer un balance de los efectos sociales de la estrategia económica implementada en México a partir de 1982, sino mostrar la contradicción entre dicha estrategia y los objetivos y políticas sociales de combate a la pobreza.

Punto de Partida

Hay varios *datos duros* que no podemos olvidar. La magnitud de la población en pobreza por ingresos disminuye de 1963 a 1981 y ha aumentado constantemente a partir de 1981 al menos hasta 1994 (Boltvínik, 1998). El cambio de tendencia coincide (aunque hay que mostrar su relación de fondo) con el cambio de modelo o estrategia de crecimiento. De 1982 a 1988 se pretende explicar como una consecuencia del estancamiento y crisis económica de la llamada década perdida de los ochenta. Sin embargo, dicha tendencia continúa aún después de 1989 en que la economía logra crecer incluso por arriba del crecimiento de la población (con excepción de una ligera baja en 1993) y se implementan programas como el de Solidaridad. En el período de Zedillo la economía, con excepción de 1995, sigue creciendo en términos de PIB por habitante y se implementan programas focalizados como Progresá y Procampo. Sin embargo, todo indica que la pobreza sigue aumentando.

Los determinantes macroeconómicos de la pobreza que no se enfrentan de fondo a pesar de la crítica que se ha hecho y se hace a los programas implementados para combatir la pobreza, por lo que falta voluntad política. Los recursos totales para el combate a la pobreza (Progresá, programas alimentarios, compensatorios, de desarrollo de capital físico y de apoyo a la consecución de ingresos), han bajado en términos reales durante el gobierno de Zedillo en 37.6%.³ Todo ello nos lleva, no sólo a evaluar negati-

Chicago, USA). Esta propuesta ha sido publicada en Canadá (inglés y francés), Estados Unidos (inglés), Francia (portugués), Brasil (portugués) y México (español).

³ Datos tomados de Presidencia de la República, 1999: 265, pero con una deflacción propia estimativa ya que la Presidencia usa el índice nacional de precios al consumidor (INPC), que en nos parece ser lo más adecuado.

vamente las políticas sociales contra la pobreza; sino también la estrategia económica implementada.

La tesis que desarrollaré ya fue planteada en el primer seminario del Observatorio Social. En él sostuve que los determinantes fundamentales para superar la pobreza son más y mejores empleos (Arroyo, 1995b). Esto hay que completarlo explicitando que ello implica también una política adecuada y eficiente de desarrollo agropecuario.

La tesis de los determinantes macroeconómicos de la pobreza es también compartida por Boltvínik (1998). Sin embargo, en dicho texto el autor y otros economistas en general asumen que el crecimiento de la pobreza coincide con el estancamiento económico de la década de los ochenta. Considero que la tesis de los determinantes macroeconómicos de la pobreza se debe profundizar y llevar aún más lejos. La pobreza sigue aumentando (aunque ciertamente a un ritmo más lento) aún cuando la economía mexicana inicia una etapa de expansión. Es por ello que consideramos que el *determinante macroeconómico de la pobreza no es sólo la falta de crecimiento, sino el tipo de crecimiento*. Esta diferencia con Boltvínik fue discutida durante el IV Seminario de Política Social y se lograron acercar las conclusiones.

El centro de esta ponencia es mostrar que *no cualquier crecimiento lleva a abatir los niveles de pobreza*. Ciertamente la falta de crecimiento del PIB por habitante agudiza los problemas de pobreza. Pero el crecimiento *no necesariamente* la disminuye. El problema de la pobreza no es sólo de cantidad de riqueza generada, sino de distribución. Profundicemos por qué la estrategia económica actual tiene tan poca capacidad de abatir los niveles de pobreza. Por otra parte, veremos las incongruencias y contradicciones en la conciencia gubernamental que afirma que los índices de pobreza aumentan en el campo y hacia dicho sector orienta la política social de combate a la pobreza. Pero a la vez, en los hechos, la política económica abandona el campo e incluso implementa medidas que disminuyen el ingreso de las familias del campo.

Desarrollaremos estos planteamientos muy brevemente. El espacio obliga a sólo presentar los datos más básicos y duros, pero además algunos de ellos han sido desglosados y profundizados en otros trabajos a los que haré referencia. Desarrollaré mi tesis bajo la forma de criticar ciertos mitos o supuestos acríticos de la política económica gubernamental.

MITO 1: se apoya al campo donde están los más pobres

La política gubernamental focaliza el combate a la pobreza en las zonas rurales. Hay trabajos en este libro que muestran los problemas de esta decisión gubernamental. Sin embargo, esta postura oficial es incongruente ya que desde el punto de vista macro-económico no se es consecuente con ello.

Un primer dato duro es que el PIB agropecuario ha crecido de 1982 a 1998 menos de la mitad que el PIB promedio nacional (18.8% frente a 41.4% INEGI, 1981a, 1999a, Sistema de Cuentas Nacionales).⁴ La producción per cápita de granos básicos, que son los cultivos en los que se encuentran en mayor medida los campesinos más pobres, ha disminuido de 326.7 kg. por persona en 1990 a 297.6 kg. en 1998 (SAGAR, 1990, 1998).

Ello no es sólo consecuencia de un añejo rezago de dicho sector, sino también el resultado de políticas gubernamentales definidas. Veamos unos cuantos datos que nos parecen claros:

a) *El gasto gubernamental en desarrollo agropecuario disminuye.* Desde todos los puntos de vista, el gasto gubernamental en desarrollo agropecuario ha disminuido. En pesos constantes, en porcentaje del PIB, como porcentaje del gasto total y del gasto primario. En 1981 era 3% del PIB y en 1998 ya es sólo de 0.8% del PIB. En términos reales en 1998 se gasta en desarrollo agropecuario 37.5% de lo que se gastaba en 1981. El gasto agropecuario por habitante es aún menor: 27% de lo que era en 1991. Esto no se debe a reducciones en el gasto público general sino a decisiones políticas sobre en qué se deben gastar los ingresos públicos. En 1981 se gastaba en desarrollo agropecuario 8.4% del gasto total o 9.7% del gasto primario y en 1998 ya sólo es 3.6% ó 4.5% respectivamente (Suárez, 1999).

Esta disminución incluye el período de gobierno de Zedillo en el que se presume tanto el Procampo. Durante el sexenio salinista el gasto agropecuario detiene su caída y se estabiliza durante los primeros 3 años de su gobierno y luego sube en la segunda mitad de su mandato. En cambio durante el sexenio de Ernesto Zedillo cae de nuevo (Presidencia de la República, 1998, 1999). Es verdad que hay otros apoyos de política social

dentro del Progreso que van a la población rural, pero lo que queda claro es que no se está apoyando la capacidad productiva de los campesinos y con ello su capacidad de generar ingresos propios para ir superando la pobreza extrema en la que viven.

b) *El Procampo disminuye su apoyo.* En términos reales los apoyos del Procampo también han disminuido. El monto total destinado al programa ha disminuido en términos reales en 30% de 1994 a 1999.⁵ El número de productores apoyados también ha disminuido de 3.2 millones a 2.9 millones. El apoyo por hectárea también ha disminuido en términos reales: en el ciclo otoño-invierno de 1998-1999 es 38.7% menor que en el ciclo 1993-1994 y en el ciclo primavera-verano la pérdida durante el mismo período es de 30.7%.⁶ La superficie apoyada ha crecido ligeramente al pasar de 13.5 millones de hectáreas a 13.9 millones de hectáreas.

c) *Se incumple la protección pactada en el TLCAN.* En las negociaciones del TLCAN se pactó una protección de 15 años para el maíz y frijol y sin embargo el gobierno ha decidido desprotegerlo aceleradamente. En los hechos, en el tercer año del TLCAN se deja entrar libre de arancel mucho más maíz que el pactado para el año 14. En 1996 se importaron libres de arancel 5,843,726 toneladas y en 1998, 5,028,613 toneladas cuando en el TLCAN se pactaron para el año 2007 sólo 3,671,327 toneladas. Una situación similar se da con los otros granos básicos especialmente con el frijol (Suárez, 1999, con datos del Banco de México).

d) *El precio de compra del maíz baja.* El precio real del maíz, producción a la que se dedican los más pobres de los pobres, ha caído en términos reales de 650 pesos por tonelada en el ciclo primavera-verano de 1994 a 525 pesos en el mismo ciclo de 1998. Estamos hablando del 19.4% menos.⁷ Ello no sólo se debe al precio internacional del maíz sino que han habido años en que el precio internacional sube y el nacional baja.

e) *Los apoyos crediticios al campo también disminuyen.* Sabemos que el crédito para prácticamente todos los sectores productivos ha bajado debido a la crisis bancaria, pero el campo es especialmente castigado. En 1994 se destina al campo en general 6.1% del total de crédito y para 1999 esta proporción es

⁴ Todas las estadísticas del INEGI utilizadas en este trabajo provienen del Banco de Información Económica (INEGI, 1999a); sin embargo, para especificar la serie de datos utilizada preferimos indicarla, lo mismo que su referencia bibliográfica explícita.

⁵ Cálculo propio con el índice nacional de precios al productor (INPP) agrícola. Presidencia de la República, 1999: 137, 141.

⁶ Cálculo propio con base en el INPP agrícola. Presidencia de la República, 1999: 137, 141.

⁷ Cálculo propio con el INPC. Presidencia de la República, 1999: 137.

sólo de 4%. Parece increíble, se quiere enfrentar la pobreza de los campesinos y todo el sistema bancario destina sólo el 4% de los créditos a dicho sector.

La situación es más grave si concentramos la atención en Banrural. El crédito total de este banco baja en términos reales 20.9% de 1994 a 1998. Si vemos en particular el crédito de avío para la producción de maíz, que es a lo que se dedican los campesinos más pobres, en 1998 es sólo 2.8% menor que 1994, pero debido a que subió espectacularmente en 1997; sin embargo en 1996 era 42.4% menos que en 1994.⁸

La conclusión es evidente, se elaboran e implementan programas contra la pobreza en el campo pero se abandona los apoyos productivos. Los apoyos de Progresá, además de ser selectivos, no pueden contrarrestar esta situación.

MITO 2: el crecimiento económico de largo plazo automáticamente irá disminuyendo los índices de pobreza

El gobierno de alguna manera reconoce que el combate a la pobreza depende no sólo de la política social y de programas específicos; sino de condiciones macroeconómicas. Su razonamiento es bastante simple: se necesita un crecimiento económico por un periodo prolongado.

Sin embargo, el cambio de estrategia económica que se inicia en 1982 no ha logrado un crecimiento sostenido. El saldo del periodo global del neoliberalismo es de no-crecimiento del PIB por habitante. En 1988 el PIB por habitante es 1.07% menor que el 1981 que fue el último año de crecimiento antes de la crisis de 1982.⁹ Se argumenta oficialmente que hubo una etapa de ajuste en la que no hubo crecimiento, pero que permitió sentar las bases para un crecimiento sostenido que se inicia en 1989. Sin embargo, en 1995 hay de nuevo un enorme retroceso, que tardamos otros cuatro años en recuperar. La relación de la crisis de 1995 con el modelo económico fue analizada en otra ocasión (Arroyo, 1995a).

El dato duro es que 17 años después, el PIB por habitante es menor que al principio. Esto es un primer dato, más adelante mostraremos que esta dificultad para crecer tiene que ver con la estrategia seguida.

⁸ Deflatación propia con el INPP agrícola. Datos de cuentas de Presidencia de la República, (1999: 140, 141).

⁹ Cálculo propio sobre la base de INEGI (1983a, 1999a), Sistema de Cuentas Nacionales, e INEGI (1980, 1990, 1995a), Censos de Población.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (1983a, 1999a), Sistema de Cuentas Nacionales, e INEGI (1980, 1990, 1995a), Censos de Población.

En países subdesarrollados como el nuestro, sin crecimiento difícilmente puede haber disminución de la pobreza, en eso estamos de acuerdo. Veamos qué pasa cuando hay crecimiento. De 1989 a 1994 se logra un crecimiento de 11.13% en el PIB por habitante¹⁰ y sin embargo la pobreza crece 7% (Boltvinik, 1998: 353).

No basta crecer para abatir la pobreza. Para que el crecimiento económico disminuya la pobreza, al menos se necesita que mejore la distribución del ingreso y ello no se ha dado. El índice Gini de la distribución del ingreso de los hogares aumenta, aunque más lentamente, también durante este periodo de crecimiento, lo que indica que no hay una mejora en la distribución del ingreso (Boltvinik, 1998: 353). Ello se confirma debido a que, como veremos, los salarios reales no mejoraron y como muestra Boltvinik (1998: 339) el número de personas que dependen de cada trabajo remunerado también aumentó ligeramente.

¹⁰ Cálculo propio con base en INEGI (1983a, 1999a), Sistema de Cuentas Nacionales, e INEGI (1980, 1990, 1995a), Censos de Población.

La idea de que el crecimiento económico automáticamente lleva a la disminución de la pobreza supone, como iremos viendo, una serie de ecuaciones directas que en la realidad no se dan. A) Se piensa que el crecimiento por sí mismo genera empleos. Evidentemente si no hay crecimiento no aumentarían los empleos, pero la relación inversa no es automática. Cuando se crece, no necesariamente crece el número de empleos o al menos no cualquier tipo de crecimiento tiene la misma capacidad de generar empleos como mostraremos más adelante. B) Se considera que si aumenta la eficiencia productiva mejorarán las percepciones de los asalariados. Esto tampoco es una realidad como veremos más adelante. C) También se afirma que si bajan los ritmos inflacionarios mejorará el poder adquisitivo de los salarios. Ello no es así, el poder de compra de los salarios depende de la carrera aumento de precios - aumento de salarios. De nada sirve que el ritmo inflacionario sea bajo si los salarios suben aún menos que los precios. La realidad lo muestra contundentemente. Los problemas inflacionarios después del desarrollo estabilizador se inician en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez y sin embargo en este período el salario mínimo urbano en el DF aumentó en términos reales 36.5% y el salario medio industrial en 59.8% (Bortz y Pascoe, 1976; el último año es cálculo propio).

Ninguna de estas ecuaciones es directa y automática. Detrás de este mito hay muchos mitos o verdades a medias. La estrategia gubernamental en el fondo asume el mito de que el libre mercado no sólo generará crecimiento sino una óptima distribución de los recursos. El abatimiento de la pobreza depende sobre todo del tipo de crecimiento, de políticas económicas y sociales específicas. Veamos qué ha pasado con el tipo de crecimiento logrado de 1989 a 1998.

MITO 3: el crecimiento económico se traduce en más empleos y la eficiencia productiva en mejores remuneraciones a los trabajadores

Veamos qué ha pasado con el empleo en la parte de este período neoliberal en que hay crecimiento real. El PIB en pesos de 1993 crece, de 1989 a 1998, 38% y por habitante, 12.9%. Todo ello a pesar de la gran caída de 1995. Analicemos qué pasa con el empleo.

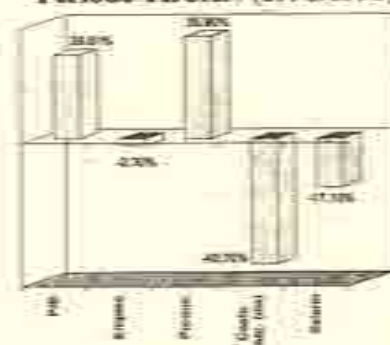
a) Veamos primero los datos generales sobre empleo. Esta información sólo está disponible para 1991 a 1997 (INEGI, 1991, 1993, 1995b, 1997, Encuesta Nacional de Empleo). Hay información sobre el período más amplio pero sólo para las zonas de más de 100,000 habitantes.

El PIB entre 1991 y 1997 aumentó 16%, y por habitante 2.52%. Se crearon 6,773,238 nuevos empleos, pero la población en edad de trabajar aumentó en 9,384,753. Hay un déficit de 2,611,515 empleos.

b) Lo que es más grave es que se trata de empleos cada vez más precarios. En 1997 dos terceras partes de esos trabajadores no cuentan con ninguna prestación social, ni siquiera las que establece la ley. Se trata de 67% frente a 61% en 1991. En 1997, 7,711,607 trabajadores ganan menos del salario mínimo. Estos representan 21% de los que tienen trabajo frente a 18% en 1991 (INEGI, 1991, 1993, 1995b, 1997, Encuesta Nacional de Empleo). Durante este período el salario mínimo promedio, en términos reales, pierde 29% de su poder de compra.¹¹ Veremos más adelante que no sólo el salario mínimo es el que pierde poder de compra.

c) Centrémonos en los sectores altamente exportadores ya que la estrategia implementada plantea el sector exportador como el motor de toda la economía. Por desgracia el INEGI cambia la base de la Encuesta Industrial Mensual, por lo que no es compatible la serie antes y después de 1993. Este hecho no afecta demasiado nuestro análisis debido a que está disponible el período del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en que se supone que esta estrategia de crecer con base en la exportación se consolida y tiene un mejor ámbito para su despliegue. Ciertamente las ramas altamente exportadoras son las que más crecen y son las que más aumentan la productividad; pero ello no se ha traducido en más empleos ni en mejoras salariales.

Manufacturas mexicanas
Período TLCAN (1998/1993)



Gráfica 2

Fuente:
Calculado con base en INEGI (1981a, 1999a), Sistema de Cuentas Nacionales, e INEGI (1994b, 1999c), Encuesta Industrial Mensual.

¹¹ Cálculo propio con base en Banco de México (tomado de INEGI, 1999d) y Comisión Nacional de Salarios Mínimos (tomado de www.stps.gob.mx).

¹² Cálculo con base en el Grupo de Trabajo INEGI, SHCP y Banco de México (tomado del INEGI, 1999d).

Veamos el caso ejemplar de la industria manufacturera. Se trata de un sector clave ya que es el gran exportador. En 1998 es el responsable de 90.16% de las exportaciones totales del país.¹² El PIB manufacturero aumenta en estos 5 años en 29.5%, pero el empleo en el sector se reduce en 2.3%. La productividad del trabajo aumenta 35.9%, pero los salarios reales se reducen en 17.1%.

Un caso aún más agudo es el de la rama manufacturera de maquinaria y equipo. Esta Rama dentro del sector manufacturero es la que más crece. Durante los 5 años del TLCAN crece 56.1%. Es el primer exportador ya que durante este período representa 59.3% de las exportaciones totales del país (y en 1998 llega a 63.5%). Es el que más aumenta su productividad (62.1%). Sin embargo, el salario real cae 17.5%.¹³

La conclusión es evidente. Hay segmentos del sector manufacturero que crecen aceleradamente, se han modernizado, tienen alta productividad; pero en el conjunto del sector se han perdido empleos y esto a pesar del crecimiento del empleo en la maquila que se incluye en el sector manufacturero. Sin embargo no es el único sector en el que encontramos una baja capacidad de generación de empleos.

d) En el sector comercio también se han perdido puestos de trabajo. De 1994 a 1998 el PIB de esta división ha crecido 2.04% y, sin embargo, en el subsector de mayoreo hay 1.3% menos empleos que en 1994 y en el subsector al menudeo -2.6%. Las remuneraciones totales por persona ocupada en ambos casos han perdido poder de compra: -20.7% y -15.3% respectivamente (INEGI, 1994b, 1999c, Encuesta Mensual Sobre Establecimientos Comerciales).

e) El sector formal de la construcción, que es tradicionalmente gran generador de empleos, estuvo en recesión y el PIB decrece 3.96%, hay 162,310 puestos de trabajo menos que el promedio de 1994 y los salarios reales de los obreros han perdido en el mismo período 33.96% (INEGI, 1994a, 1998a, Encuesta Nacional del Sector Formal de la Industria de la Construcción).

La conclusión no podría ser más contundente. En un período en el que a pesar de la crisis de 1995 hay un crecimiento del PIB no sólo real sino en términos per capita, hay una disminución del empleo y una caída del salario real. En el análisis del siguiente mito reflexionaremos sobre las causas de esta paradoja.

¹² Cálculos propios a partir de INEGI (1981a, 1999a), Sistema de Cuentas Nacionales, e INEGI (1994b, 1999c), Encuesta Industrial Mensual.

MITO 4: el Libre comercio generará mayor eficiencia económica y más y mejores empleos

En primer lugar, el libre comercio por sí mismo no logra la competitividad y eficiencia económica, sólo castiga con la muerte a los que no la logran. Para mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad, son necesarias políticas específicas. El mercado sólo presiona a los sectores productivos a lograrla o de lo contrario lleva a la quiebra. En México se abre la economía al exterior, se propicia una gran competencia, pero para lograr competitividad se deja a los sectores productivos a sus propias fuerzas y capacidades.

Como hemos mostrado en el apartado anterior, el crecimiento logrado en los sectores altamente exportadores no se ha traducido en un gran dinamismo en la generación de empleos y sobre todo en mejorar su calidad. Demos un paso más analizando si precisamente la forma como en México se dio la apertura comercial es la causante de esta baja capacidad de generación de empleos. Los mitos de México como potencia exportadora los he analizado ampliamente en otro trabajo. Aquí los planteo muy sintéticamente (Arroyo, 1999).

Consideramos que el problema es que este sector exportador se ha ido desconectando de sus cadenas productivas. Los sectores económicos altamente exportadores son los que más han crecido durante los últimos años. Pero no son motor de nada, ya que se han ido convirtiendo en un enclave desconectado del resto de la economía nacional. Son como una locomotora de alta velocidad, pero que se ha desconectado del resto de los carros del tren. Esta desconexión implica que surten sus insumos con importaciones por lo que no generan empleos indirectos en el país. Analicemos detenidamente la baja en el contenido mexicano de las exportaciones del país:

a) *Exportaciones totales.* Exportamos cada vez más, pero también cada vez esas exportaciones tienen menos de mexicanas. En 1983 las exportaciones totales del país tenían un contenido nacional de 85.95%, para 1996 ya sólo es 41.83%.¹⁴ Ello significa no sólo menor entrada de divisas, sino menor capacidad de generar empleo.

b) *Exportaciones manufactureras del sector no maquilador.* Las exportaciones manufactureras no maquiladoras son 44.29% de las exportaciones tota-

¹⁴ Cálculo propio con base en Vázquez Tercero, 1995.

les,¹⁵ también cada vez importan una proporción mayor de sus insumos. En 1983, cuando se inicia la apertura comercial acelerada, el contenido nacional de las exportaciones manufactureras no maquiladoras era de 91.4% y en 1996 es ya sólo de 37% (Vázquez Tercero, 1995). Si descontamos el contenido de mano de obra, probablemente el efecto de arrastre de este sector exportador en cuanto generador del empleo indirecto sobre el resto de la economía puede andar en menos del 20%. Cada vez más las manufacturas se van acercando a la situación de las maquilas.

c) *Exportaciones manufactureras del sector maquilador.* Este sector significa 41.42% de las exportaciones totales.¹⁶ En 1983 el contenido nacional de las maquilas, incluyendo mano de obra, era 22.47%, llegó a ser 25.6% en 1990 y es ya sólo 17.19% en 1996 (Vázquez Tercero, 1995).

El contenido de insumos nacionales, es decir sin contar la mano de obra, ha sido tradicionalmente menos de 2%, su punto más alto es en 1998 de 2.65% (INEGI, 1998b; Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación). Es decir, estas exportaciones prácticamente no tienen efecto sobre el resto de la planta productiva, no generan empleo indirecto, ni arrastran al resto de la economía.

Ciertamente las maquilas generan empleos: en diciembre de 1998 están empleados en dicho sector 1,038,783 (INEGI, 1998b). Sin embargo, se trata del empleo acumulado en 33 años de existencia, que es menor de lo que el país requiere crear en un año, significa sólo el 2.58% de la PEA.¹⁷ Su creciente volumen de producción podría generar muchos más empleos indirectos si se lograra una mayor integración nacional, es decir, si se comprara en el país una mayor proporción de insumos. Esto es un problema añejo, pero lo grave es que no hay nada en lo negociado en el TLCAN que favorezca un cambio de esta situación.

En el Cuadro 1 pueden verse los datos de contenido nacional de muestras diversas exportaciones durante el período del TLCAN y en la Gráfica 3 para un período más amplio.

¹⁵ Promedio durante el período del TLCAN. Cálculo con base en Banco de México (Presidencia de la República, 1998: 110).

¹⁶ Promedio de los cinco primeros años del TLCAN. Cálculo con base en Banco de México, tomado de Presidencia de la República, 1998: 110; datos de 1998 tomados de www.sicp.gob.mx.

¹⁷ Cálculo con base en estimación de la PEA de 41,193,625, de acuerdo a la tasa media de crecimiento entre las Encuestas Nacionales de Empleo (INEGI, 1991, 1993, 1995b, 1997).

Cuadro 1. Contenido Nacional Exportaciones

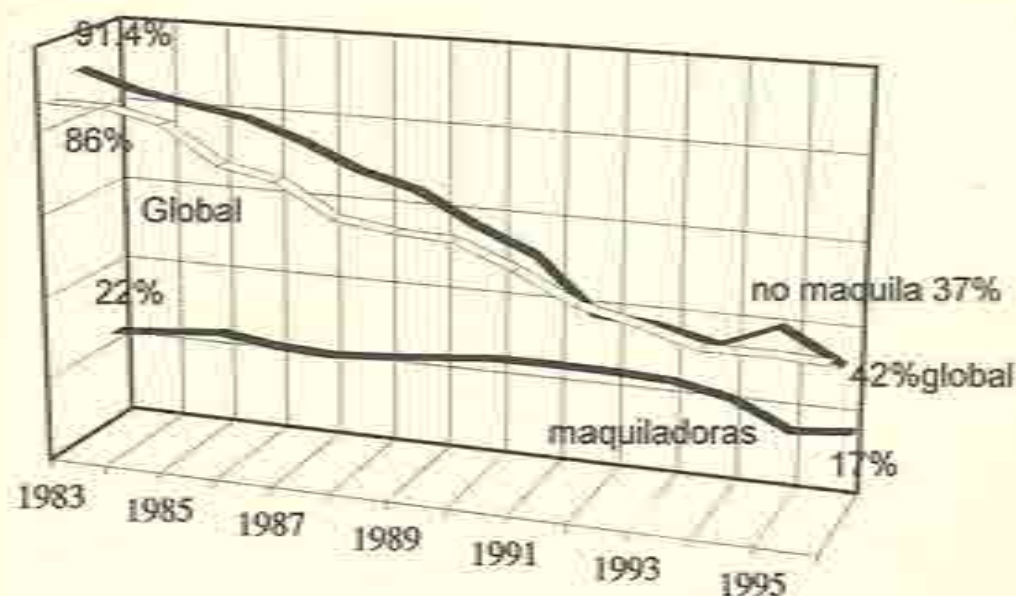
	Exportaciones totales	Maquilas	Manufacturas no maquilas
1993	46.20%	24.76%	42.14%
1994	42.24%	22.09%	39.00%
1995	42.40%	15.83%	44.62%
1996	41.83%	17.19%	37.04%

Fuente: Vázquez Tercero, 1995, cuadros 5 y 8, pp. 599-600.

Nota: Las exportaciones netas totales son las brutas menos importaciones temporales de manufacturas. Los insumos importados de 1991 y 1992 son preliminares en la fuente original. Los insumos importados de 1993 en adelante son estimaciones de Vázquez Tercero. (Los datos de 1995 y 1996 no han sido publicados y son fueron proporcionados por el propio autor).

Gráfica 3

Integración Nacional Exportaciones



Fuente: Vázquez Tercero, 1995. Ver la nota del Cuadro 1.

Cuadro 2. Grandes exportadores / Grandes importadores 1998

Empresa	Lugar exportación	Lugar importación	% importación / exportación
Pemex	1 ^a	5 ^a	28.25%
General Motors	2 ^a	1 ^a	75.6%
Chrysler	3 ^a	2 ^a	84.1%
VW	4 ^a	4 ^a	65.5%
Ford	5 ^a	3 ^a	117.4%

Fuente: *Expansión*, septiembre, 1999: 60-65.

En 1997 y 1998, la realidad de que nuestras exportaciones tienen poco contenido nacional es confirmado por otro ángulo de análisis que, aunque menos preciso, es muy ilustrador. Las grandes empresas exportadoras son a la vez las grandes importadoras como lo ha mostrado cada año la revista *Expansión*. En 1998 hay una coincidencia casi total entre las grandes exportadoras y las grandes importadoras. Veamos el ejemplo de las primeras 5 exportadoras del país.

Como puede verse, con excepción de Pemex, las cinco grandes exportadoras son transnacionales y ello no es la excepción dentro de las grandes exportadoras.

En 1998 de las 400 grandes empresas del país, 291 son grandes exportadoras y responsables del 31.4% de las exportaciones totales mexicanas, y 380 (gran parte las mismas) son grandes importadoras y responsables del 51.7% de las importaciones de nuestro país (*Expansión*, 1999).

El poco contenido mexicano de nuestras exportaciones explica la poca capacidad de generar empleo debido a que no generan encadenamientos productivos al interior del país. Los exportadores directos generan empleo, pero a la vez desempleo en sus antiguos proveedores muchos de los cuales se han visto obligados a cerrar. Nuestras exportaciones generan empleo indirecto en el extranjero no en el país.

Se dirá que esto se debe a la poca competitividad de los proveedores nacionales. Pero no necesariamente es así. El TLCAN se negoció de tal manera que las grandes empresas privadas no están obligadas a someter a concurso sus compras. Deciden según su interés de integración global y empleando sus plantas productivas alrededor del mundo. Es verdad que estos problemas de la planta productiva son anteriores al TLCAN y que tienen múltiples causas. Sin embargo, el TLCAN ciertamente no colabora para aminorarlos.

Las reglas de origen pactadas en el TLCAN no favorecen el aumento del contenido nacional de las exportaciones ya que sólo exigen contenido regional y no nacional. Por reglas de origen se entiende los requisitos que un producto debe cumplir para pasar las fronteras ateniéndose a la baja de aranceles pactados en dicho tratado. El nombre "reglas de origen" hace pensar que se exigirá que contenga un determinado porcentaje de insumos originarios del país exportador. Pero no es así. Tras de un muy complicado mecanismo de cálculo, sólo exige que tenga un porcentaje de contenido de la región, es decir, de Estados Unidos, Canadá o México. Se exige que todo el producto y sus insumos sean originarios de la región o que cada uno de los componentes no originarios sufra alguna transformación en la región de tal forma que la fracción arancelaria con las que se les importó sea distinta a la fracción arancelaria con las que se les quiere exportar. En síntesis, se exige que un porcentaje, variable según la mercancía de las que se trate, de sus componentes sea de la región o haya sido transformado en la región.¹⁸

Por otra parte, las grandes corporaciones privadas no están obligadas a abrir licitaciones para sus compras, como sí lo está el sector público (*Secofi*, 1993, Capítulo X). Hay un testimonio de un proveedor mexicano de balatas para frenos que es altamente ilustrativo. No se trata de un empresario poco competitivo, ya que de hecho por años vendió las balatas a la empresa VW. Después del TLCAN, esta empresa decidió dejar de comprarle. La razón argumentada fue que, aunque eran de igual calidad e incluso más baratas que las que ahora se compraban, no había mejor negocio que comprarle a una planta propia en otro país.

De esta forma, las grandes corporaciones logran lo que querían: integrar sus cadenas productivas entre sus diferentes plantas en el mundo, evitar toda exigencia nacional que los obligue a producir o comprar determinadas partes o componentes en el país en el que se termina el producto. En esta negociación, los intereses del país que realiza la exportación no se toma en cuenta. Se puede venir y realizar en México la parte que implica uso intensivo de mano de obra, dado que ésta es muy barata, y posteriormente exportar y vender el producto en los Estados Unidos o Canadá. Lo menos que se puede decir es que la negociación de las reglas de origen en estos términos no ayudan a que las exportaciones sean un motor del crecimiento y de generación de empleos.

¹⁸ Ver *Secofi*, 1993, capítulo VI y especialmente los artículos 401 a 403.

Además este problema se agudiza con lo negociado en el capítulo de inversiones que impide poner requisitos de desempeño (Secofi, 1993, capítulo XI).

Por otra parte, enfrentar los problemas mencionados implica una política industrial definida y el TLCAN limita extremadamente las posibilidades de conducción de un proyecto nacional de desarrollo.¹⁹

En síntesis las exportaciones sí generan empleos, especialmente en el sector maquilador, pero mucho menos de los que podrían crear si no se estuvieran convirtiendo en un enclave cada vez más aislado del resto de la economía. En otras palabras, la forma específica en que México ha transformado su economía hacia la exportación genera crecimiento de empleos insuficientes y mal pagados debido a que, precisamente, se compite sobre la base de salarios bajos. Analicemos este último aspecto bajo la forma del siguiente mito.

MITO 5: La prioridad de disminuir los ritmos inflacionarios conlleva el objetivo de una mejora en los niveles de vida de la población

Este es el más reciente mito genial de nuestro Secretario de Hacienda que trata de justificar la prioridad que ha tenido la lucha anti-inflacionaria como un elemento de la lucha por el bienestar de la población. En realidad los salarios reales no dependen sólo del hecho de disminuir los ritmos inflacionarios, dependen de que el aumento salarial sea mayor que la inflación, no importando su monto. En México se han logrado éxitos parciales en la lucha contra la inflación, pero ello no ha significado mejoras en los salarios reales. Veamos que ha pasado con los salarios de los pobres de México.

a) *El salario mínimo promedio nacional.* En el discurso oficial se señala que los salarios mínimos dejaron de ser relevantes, ya que nadie gana tan poco. Sin embargo hay que recordar que en 1997 la quinta parte de los que trabajaban ganaban por abajo de este salario (INEGI, 1997, Encuesta Nacional de Empleo).

Sólo durante el periodo del crecimiento neoliberal (1989-1998) el salario mínimo perdió 40% de su poder de compra. Y durante el TLCAN perdió 24.84%.

En diciembre de 1998 había perdido más de tres cuartas partes de su poder de compra (-77.85%) comparado con lo que compraba en 1976. Este año de

¹⁹ Ver SECOFI, 1993, entre otros capítulos, sobre todo los siguientes: III, X, XI y XV.

1976 se alcanzó el salario más alto en la historia del país, pero también marca el fin del modelo anterior al neoliberalismo.²⁰

Otra comparación relevante es con 1939 ya que fue otro récord histórico del poder de compra del salario mínimo en la primera mitad del siglo, durante el régimen del General Lázaro Cárdenas. En 1998 el salario mínimo de la capital del país es 64.07% menor en términos de poder de compra que el del referido año de 1939:

Cuadro 3. Salario mínimo promedio nacional ponderado

	Salario Real	Monto en pesos para recuperarse	% Necesario para recuperación
TLCAN (1 ^o ene 94 - dic 98)	-24.84%	\$ 37.24	33.05%
Zedillo (1 ^o dic 94-dic 98)	-25.44%	\$ 37.54	34.12%
1 ^o diciembre 82-dic 98	-68.50%	\$ 88.86	217.47%
1 ^o diciembre 76-dic 98	-77.85%	\$126.36	351.45%
D.F. 1939-1998	-64.07%	\$ 84.00	178.15%

Fuente: Cálculos propios con base en Banco de México y Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM). Se trata del salario mínimo promedio nacional ponderado con la población de las diversas zonas o áreas salariales. Para la inflación 1976-1982 CNSM y de 1983 en adelante INPC, Banco de México (tomado de INEGI, 1999d, Banco de Información Económica). El cálculo y comparación respecto a 1939 se elaboró de la siguiente manera: periodo 1939 a 1975, Boitry y Pascoe, 1976; periodo 1976 a 1980, índice de precios de la CNSM; para 1981 en adelante Banco de México, INPC de la Ciudad de México (tomado de INEGI, 1999d); los salarios fueron tomados de la CNSM (www.sips.gub.mx).

²⁰ Cálculos propios con base en el INPC del Banco de México (tomado de INEGI, 1999d, Banco de Información Electrónica).

Cuadro 4. Salarios reales diversos (1) % de variación anual

Año	Salario Mínimo Promedio	Salario Promedio IMSS 3	Salario Básico Jur.Fed. 4	Salario Promedio Diario Categoría más Baja Contrato Ley 5						
				Ítem				Radio y TV	Huec.	Alquiler
				Lana	Seda	G. Punto	Encajes			
1989	5.33%	9.60%	-3.38%	-7.37%	-5.33%	1.77%	3.83%	-7.34%	-6.14%	-8.12%
1990	-9.16%	-1.79%	-4.86%	-9.40%	-4.42%	-10.41%	-11.22%	-11.68%	-8.84%	-7.18%
1991	-5.71%	3.15%	1.09%	-2.36%	-1.08%	-2.98%	-3.56%	-2.65%	-2.51%	-3.48%
1992	-10.66%	4.68%	-3.04%	-0.25%	0.12%	3.59%	4.83%	-0.14%	-0.76%	-1.07%
1993	0.06%	—	-0.03%	0.36%	0.58%	2.27%	0.15%	0.45%	0.50%	-0.22%
1994	-0.08%	8.62%	-1.56%	0.16%	0.29%	2.09%	2.56%	0.24%	0.32%	0.03%
1995	-13.19%	-22.59%	-16.82%	-19.08%	-19.08%	-18.50%	-18.93%	-20.74%	-20.74%	-19.06%
1996	2.82%	-5.19%	-9.96%	-7.93%	-8.47%	-13.65%	-15.19%	-10.76%	-10.43%	-6.98%
1997	-13.58%	0.56%	-0.49%	1.10%	5.37%	1.13%	1.13%	-0.45%	-0.37%	1.42%
1998	-2.48%	0.79%	1.59%	1.94%	1.03%	0.91%	4.42%	1.57%	1.22%	2.39%
TLCAN	-24.84%	-19.07%	-25.46%	-23.09%	-20.91%	-26.69%	-25.53%	-28.31%	-28.16%	-21.79%

Notas:

1 El salario mínimo y de contratación al IMSS se deflaciona con el INPC acumulado a diciembre. El resto de salarios se deflaciona con la inflación promedio anual (1998 promedio al mes que se indica) debido a que son promedios de diversos contratos con fechas de revisión diversas.

2 Se trata del salario mínimo nacional ponderado, 1998 enero-diciembre.

3 Salario promedio de contratación, incluye algunas prestaciones. Se cambió la ley por lo que no es comparable a partir de junio 93. Se inicia una nueva serie a partir del segundo semestre de 1993. El dato de 1998 refiere al último trimestre de 1998 Tomado de www.stps.gob.mx, estadísticas laborales. Cuadro III.19.

4 Salario contractual promedio de los ramos de jurisdicción federal. El INEGI lo calcula aplicando el aumento promedio a los salarios contractuales a todo sustrato de contratos colectivos de trabajo realizada en 1975. Para 1998, enero-junio.

5 Fuente STPS Tomado IV acceso de Inf. de Gub. de EZPL, pág. 99, 1998 enero-junio.

Fuentes:

Cálculos propios con base en la inflación del Banco de México (INPC), en salarios del INEGI y Secretaría del Trabajo (ver notas anteriores). Tomados del Anexo a los Informes de Gobierno de Ernesto Zedillo (Presidencia de la República, 1998 y 1999).

El salario no se ha deteriorado por un efecto automático de la inflación. De hecho la inflación se ha desacelerado y los salarios reales siguen perdiendo poder de compra. Los salarios son resultado de una política que tiene sus objetivos definidos. Analicemos brevemente cuáles son estos objetivos y si la política económica ha sido exitosa (Arroyo, 1993 y 1996):

a) *Ancla al alza de los precios.* Los gobiernos neoliberales decidieron atacar la inflación por el lado de deprimir la demanda. Suponen que al no haber dinero y poder de compra en la mayoría de la población los comerciantes se verán obligados a bajar los precios para poder vender. Esta política se implementó con pequeñas variantes desde 1977 con poco éxito. La inflación se logra bajar significativamente hasta el gobierno de Salinas con la política de deterioro salarial ligada a otras medidas, sobre todo la sobrevaloración del peso.

En realidad, el aumento al salario no necesariamente es inflacionario, depende de la estrategia económica en su conjunto. En otra estrategia económica, en la que el mercado interno conserve su importancia, el aumento del salario real se convierte en una palanca del crecimiento al crear demanda.

Por lo demás esta depreciación del salario no sólo es injusta, sino que ha causado serios problemas a la dinámica económica en general y a la capacidad de generación de empleo. Ha deprimido el mercado interno y con ello pone en serias dificultades a la mayoría de las unidades productivas que siguen orientadas a vender dentro del país. ¿Cómo van a crecer si las grandes empresas exportadoras compran sus insumos mayoritariamente en el exterior y los consumidores finales cada vez pueden comprar menos?

La disminución de los ritmos inflacionarios ha sido el objetivo número uno de la política gubernamental. El éxito relativo en esta materia ya ha sido analizado. Sin embargo esto se ha hecho a costa de los trabajadores y sin ningún beneficio para ellos. De qué sirve que los precios no suban tan aprisa si el salario de cualquier modo alcanza cada vez para menos.

b) *Hace competitivas las exportaciones.* Los salarios bajos han sido considerados por los gobiernos neoliberales como la ventaja comparativa para competir en los mercados externos. Es por ello que en México, como el resto de los países latinoamericanos, se han negado a incluir seriamente los temas laborales en los acuerdos comerciales. La diferencia salarial entre México y sus socios del norte es tan abismal que constituye de hecho lo que llamamos un *dumping social*.

La competitividad de nuestras exportaciones se hace sacrificando los niveles de vida de los trabajadores. Esta política es injusta, pero además poco eficaz, ya que es mínima la proporción de nuestras exportaciones que son competitivas por los bajos salarios. Ciertamente en este caso sí se encuentran las exportaciones maquiladoras (41.42% de las exportaciones totales en los cinco

primeros años de vigencia del TLCAN), las agropecuarias (3.89%) y una proporción pequeña de las manufacturas no maquiladoras (ya que el grueso son maquiladora y equipo, que son intensivas en capital). En suma, sólo en alrededor de la mitad de nuestras exportaciones el bajo salario es un factor determinante de competitividad. Pero debemos precisar aún más.

Si lo vemos en términos de exportaciones netas, es decir descontando el contenido importado de nuestras exportaciones, el bajo salario es determinante en la maquila que significa el 17.65% de las exportaciones netas; en las agropecuarias, silvícolas y pesqueras, que significan otro 10.43% del total y en una pequeña parte de las exportaciones manufactureras. Así, en total, sólo son determinantes los bajos salarios en un poco más de la tercera parte de las exportaciones netas.

c) *Atraer inversión extranjera.* Ha llegado una cantidad enorme de inversión extranjera, pero la mayoría no es atraída por los salarios bajos. Las altas tasas de interés, que atraen capital especulativo han sido el factor de atracción de dicho capital. Sin embargo, estas tasas de interés afectan negativamente al grueso de las empresas provocando recesión y aumento del problema de la cartera vencida y de la población que está a punto de perder su patrimonio por no poder pagar sus créditos bancarios. Otra parte importante de la inversión extranjera ha sido atraída por las privatizaciones y mega fusiones o compras de empresas privadas modernas e intensivas en capital, por lo que tampoco son determinantes los bajos salarios.

En síntesis, la política salarial no sólo es terriblemente injusta y camina en sentido contrario de combatir la pobreza: sino que además el enorme sacrificio que se ha "pedido" a la clase trabajadora ha traído frutos muy limitados al país. Esta política salarial es posible debido a la integridad del modelo económico que está volcado hacia el exterior. De hecho en 1998, el 23.08% de la demanda depende de las exportaciones y con ello del poder de compra de población extranjera.²¹ Este modelo rompe con el antiguo equilibrio de los modelos centrados en el mercado interno que necesitaban al trabajador como consumidor estratégico. En el actual modelo los sectores dinámicos de la economía ya no dependen del poder de compra de la mayoría de los mexicanos, por lo que el enorme porcentaje de pobres no impide su crecimiento.

²¹ Cálculo propio con base en INEGI (1981a, 1999a), Sistema de Cuentas Nacionales

Sin embargo la pobreza de la mayoría de los mexicanos origina que la industria nacional que aún depende del mercado interno no pueda crecer. El déficit de empleo también tiene que ver con esta dinámica exteriorizante de la demanda de la economía ya que tradicionalmente son las pequeñas y medianas empresas las grandes generadoras de empleo.

Conclusión

Para enfrentar la lacerante pobreza existente en nuestro país es necesario no sólo una nueva política social sino un nuevo proyecto nacional y, como elemento indispensable, una nueva estrategia económica. El proceso de construcción de un nuevo proyecto nacional no es un trabajo sólo para los académicos o intelectuales, sino un proceso complejo de elaboración de propuestas integrales (económicas, políticas y sociales), de construcción de consensos y de un gran sujeto social y político multiforme y multisectorial que luche por él (Arroyo, 1998: 155-183.)

Es verdad que el acabar con la pobreza no es cuestión de poco tiempo, pero hay que empezar a atacar el problema desde sus fundamentos: un modelo y estrategia económica distintos. Es verdad que hay condicionantes internacionales que reducen el margen de maniobra de un gobierno democrático, pero también es verdad que hay propuestas viables y alianzas internacionales en curso para la lucha por un marco internacional que aumente las posibilidades de maniobra para un proyecto nacional de desarrollo justo y sustentable (Colectivo, 1998). En el plano económico nacional hay también propuestas viables en proceso de enriquecimiento (entre otras Arroyo *et alii*, 1996; Castaingts, 1996; PRD, 1995 y 1997).

No se puede combatir la pobreza con la política social y generarla con la política económica. No basta la política social para combatir la pobreza. Pero tampoco basta una nueva estrategia macroeconómica. Es necesario una estrategia económica que logre ritmos de crecimiento mucho mayores que los pobres resultados que han tenido 17 años de políticas neoliberales. Pero tampoco basta que la economía crezca. Es necesario una nueva estrategia de crecimiento que recupere el papel central del mercado interno de forma que la mejora en los niveles de ingreso de la población sea un dinamizador del crecimiento. Hace falta un sector exportador integrado a su cadenas productivas y con mayor capacidad de generar empleo. Ello implica redefinir nuestra inserción en la

economía mundial desde un proyecto nacional y no dejar que el mercado defina lo que seremos en el futuro. Hace falta un Estado que implemente políticas redistributivas del ingreso nacional y políticas sociales mucho más eficaces y de largo plazo.

Todo ello sólo será posible en la medida en que la ciudadanía se empodere, derrote al partido de Estado y mantenga una presión creativa y propositiva sobre los gobernantes. Además, dado el contexto internacional, lo anterior no será posible sin amplias y multisectoriales alianzas internacionales capaces de impulsar una reordenación global de la economía internacional.

Hay embriones de propuestas viables para un nuevo rumbo económico de México. Hay propuestas avanzadas para la reordenación de la economía mundial, para impulsar una globalización desde los pueblos frente a la globalización dominante que sólo ve por los intereses del gran capital. Hay procesos en curso hacia una gran alianza social en el continente Americano y procesos incipientes de alianzas con Europa y el área de Asia-Pacífico.

Este seminario ha servido para que intensifiquemos el debate, sigamos mejorando los diagnósticos y sobre todo, discutamos y mejoremos las propuestas alternativas. Enriquezcamos y elevemos el debate frente a la coyuntura post-electoral del 2000.

Bibliografía

- Arroyo, Alberto (1993), "La Política Salarial en el modelo Neoliberal" en *Polis 92, Anuario de Sociología UAM-I*. México: UAM-I-Departamento de Sociología.
- Arroyo, Alberto (1995a), "La Crisis Mexicana y el modelo de desarrollo" en *Tesis y Propuestas*. México: Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC).
- Arroyo, Alberto (1995b), "Política económica, política social y Democracia" en Enrique Valencia (Coord.), *Crisis Económica, Pobreza y Política Social*, Guadalajara: ITESO-Universidad de Guadalajara-IDEA.A.C., pp. 1-33.
- Arroyo, Alberto (1996), "El Fracaso de la Política Salarial Neoliberal" en *Reforma o Regresión en el Estado*, México: UAM-I-División de Ciencias Sociales y Humanidades Área Estado y Movimientos Sociales, pp. 57-65.
- Arroyo, Alberto (1998), "El reto de construir un nuevo proyecto nacional" en *Revista Espiral*, No. 11, Volumen IV, enero-abril.
- Arroyo, Alberto (1999), *Balace Macroeconómico del TLCAN (1994-1998)*, México, RMALC (en prensa).
- Arroyo, Alberto, Eduardo Maazo, Alejandro Nadal, Andrés Peñalora y Carlos Salas (1996), "Plan de recuperación económica y desarrollo sustentable" en Valencia, Enrique (Coord.), *¿Devaluación de la Política Social?*, Guadalajara: Red Observatorio Social, pp. 235-275.
- Boltevinik, Julio (1998), "Condiciones de Vida y niveles de Ingreso en México 1970-1995" en José Antonio Ibañez (Coord.), *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*, México: Instituto de Análisis y Propuestas Sociales-UIA-Plaza y Valdés.
- Bortz, J. y Pascoe, R. (1976), *Revista Coyoacán*, No. 2, pp. 79-94.
- Castangts, Juan (1996), "Hacia un Plan Económico Alternativo" en Enrique de la Garza (Coord.) *Políticas Públicas Alternativas en México*, México: La Jornada-CIBCH-UNAM, pp. 53-80.
- Colectivo 1998 (1998), *Alternativas para las Américas. Hacia la construcción de un acuerdo hemisférico para los pueblos*, México, RMALC.
- Expansión (1999), "Los contrapesos del proyecto exportador" en *Revista Expansión*, 18 de agosto-1 de septiembre.
- INEGI (1980, 1990, 1995a), *Censos Generales de Población y Vivienda*, México: Autor.
- INEGI (1981a, 1999a), *Sistema de Cuentas Nacionales*, México: Autor.

- INEGI (1981b, 1999b), *Encuesta Industrial Mensual*, México: Autor.
- INEGI (1991, 1993, 1995b, 1997), *Encuesta Nacional de Empleo*, México: Autor.
- INEGI (1994a, 1998a), *Encuesta Nacional del Sector Formal de la Industria de la Construcción*, México: Autor.
- INEGI (1994b, 1999c), *Encuesta Mensual Sobre Establecimientos Comerciales*, México: Autor.
- INEGI (1998b), *Estadísticas de la Industria Maquiladora de Exportación*, diciembre, México: Autor.
- INEGI (1999d), *Banco de Información Económica*, México: Autor.
- PRD (1995), *Programa económico alternativo. En defensa de la Soberanía Nacional, la planta productiva el empleo y el ingreso*, México: Comité Ejecutivo Nacional del PRD.
- PRD (1997), *Programa para el Desarrollo Económico con Justicia Social, 1998-2000*, México: Autor.
- Presidencia de la República (1998), *IV Informe de Gobierno, Anexo*, México: Autor.
- Presidencia de la República (1999), *V Informe de Gobierno, Anexo*, México: Autor.
- SAGAR (1990, 1998), *Dirección General de Estadística*, México: Autor.
- Socofi (1993), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México: Editorial Porrúa.
- Suárez, Víctor (1999), "Evaluación del subsector de granos básicos en México a cinco años del TLCAN: excluyendo a la agricultura campesina y sacrificando la seguridad alimentaria nacional". Ponencia presentada en el Foro de Análisis del TLCAN correspondiente al Sector Agropecuario, organizado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, del Senado de la República, LVII Legislatura, 28 de julio de 1999.
- Vázquez Tercero, Héctor (1995), "Medición del flujo efectivo de divisas de la balanza comercial de México" en *Revista de Comercio Exterior*, agosto.

POLÍTICA SOCIAL MEXICANA: MODELOS A DEBATE Y COMPARACIONES INTERNACIONALES

Enrique Valencia Lomeli¹

La política social es hoy terreno de debate no sólo en América Latina (AL), sino en otras regiones. El regreso de la cuestión social pasa también por Europa y Asia. Se discuten modelos vigentes y propuestas reformadoras de diferente orientación política e ideológica. México y Corea del Sur, dos países hermanados en las crisis financieras de fin de siglo, no son las excepciones: la puesta en marcha de un programa típicamente focalizador, el Progreso mexicano, dirigido a los pobres extremos levanta discusiones y cuestionamientos; las graves consecuencias del desempleo coreano remueven las estructuras de las redes de seguridad social y de la política social ligada al crecimiento económico acelerado. ¿Cuáles son los diversos modelos de política social que han estado en discusión en AL, en México en particular, y en Corea del Sur? ¿Cómo se enfrenta la pobreza en los diferentes marcos de política social? Responder a estas preguntas es el objetivo de este trabajo. En la primera parte describimos esquemáticamente la discusión en AL, con mayor acento en México, a partir de los aportes de varios investigadores aquí reseñados; en la segunda, tratamos de ubicar la propuesta de Progreso en este contexto latinoamericano; y en la tercera y última, presentamos la discusión coreana y la confrontamos con las propuestas de AL.

En AL tenemos un modelo universalista limitado que se expresó de diferentes maneras durante los años de la Industrialización de Substitución de Importaciones (ISI) y una nueva propuesta focalizadora que surge primeramente en los años 80 y que se ha ido imponiendo en los 90, con las reformas sociales impulsadas por el Estado, en el nuevo marco de las economías abiertas o en transición. En Corea del Sur nos encontramos, primero, con una política social preferentemente universalista ligada a la salarización creciente, al incremento del ingreso real de los trabajadores y a la tardía creación de una red de seguridad social, y, en segundo lugar, con una política social, en el marco de una economía que está ante el reto de una mayor apertura, que debe afrontar el desempleo y el incremento de la pobreza posterior a la crisis de 1997.

¹ Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, en el Grupo de Liderazgo Desarrollo Social y Trabajo, y en el Centro de Investigación Observatorio Social.

Para el debate sobre las caracterizaciones de los modelos de política social en AL, y que compararemos con Corea del Sur, las propuestas son diversas, pero podemos articular las de Duhan (1997), González de la Rocha (1998), Farfán (1997), Gordon (1999) y Raczynski (1998). Estos autores hablan, algunos de ellos tomando una clasificación de la CEPAL (ver González de la Rocha, 1998), de un modelo tradicional y de uno nuevo adecuado a las actuales políticas económicas; Raczynski (1998) habla de tres posibilidades: el "viejo modelo", el "neoliberal" y el "emergente"; Gordon (1999: 49) se refiere al "universalista" y al sustentado en el "liberalismo económico". Aquí nos referiremos especialmente a los modelos tradicional y nuevo (o "neoliberal" según Raczynski).

Debemos prevenirnos, sin embargo, de las concepciones reduccionistas o de los simplismos "maquiavélicos"; en efecto, un serio problema metodológico es la posibilidad de caer en reducciones simplificadoras que tratan de ajustar toda política a una u otra opción. Los programas de política social son procesos sociales en los que difícilmente encontramos estos modelos en estado "puro" (González de la Rocha, 1998). El simplismo también puede llevar a la suposición de una mente creadora, ex ante, de estos modelos de política social. Estos han sido soluciones inventadas a lo largo de procesos históricos, en el marco de problemáticas nacionales e internacionales, y de influencias ideológicas variadas.

Lo que las caracterizaciones indican es un fuerte debate que se encuentra tanto en los extremos (los modelos "puros" en cierto sentido) como en los espacios intermedios y en las propuestas alternativas (Raczynski, 1998). Más allá del simple interés por describir los modelos, queremos aprovechar el debate latinoamericano para dialogar con las propuestas dominantes de política social en México y con las controversias que se desarrollan actualmente en Corea del Sur. La emergencia de lo social requiere de comparaciones, como la que proponemos, que permitan comprender lo propio de cada experiencia nacional.

El debate sobre las políticas sociales en América Latina

Con las simples precauciones metodológicas señaladas en la introducción podemos intentar analizar las diferentes propuestas de política social. Las características de los diferentes modelos pueden estudiarse a partir de los siguientes elementos: el papel del Estado (su relación con el mercado y la sociedad civil) y la lógica que guía la toma de decisiones, los objetivos generales, la relación

con la política económica, la extensión de la seguridad social y el ritmo temporal de la cobertura, la población objetivo (universalismo o focalización), la fragmentación y la sectorialización del sistema, los métodos para reducir la pobreza y por último el financiamiento de los programas (además de los criterios de asignación y el nivel del gasto público).² Vilas añade una característica de tipo político: la coalición política que soporta un modelo dado de política social y nosotros incorporamos también los riesgos de fractura social inherentes a cada sistema de política social o, dicho de otro modo, las tensiones que presionan en contra de la integración.

El modelo tradicional o mercado internista de política social

Emilio Duhan (1997: 187) trata de definir las políticas sociales tradicionales y habla de un "Estado de seguridad social limitada" (tomado de J.M. Malloy), de un "universalismo fragmentado" o junto con Sara Gordon (1999) de un "universalismo estratificado" (pueden compararse estas caracterizaciones con las realizadas desde la teoría de la regulación: políticas sociales del "semifordismo" o del "fordismo incompleto", ver Román, 1995 y Valencia, 1996). Para esta investigadora, la política social mexicana en lugar de acercarse al modelo promovido por Beveridge (políticas universales de bienestar) se parece al conservador estatista de algunos países europeos de fines del siglo XIX (fuente de integración social y de subordinación del individuo al Estado, Gordon, 1999: 53). ¿Cuáles son las características que conforman el modelo tradicional mexicano y más ampliamente latinoamericano de política social en el contexto de la ISI?

El papel del Estado en el modelo tradicional o vigente es preeminente; en esta dominación estatal hay (o había) poco espacio para el mercado privado y las iniciativas comunitarias o civiles (Duhan, 1997, González de la Rocha, 1998, Raczynski, 1998, y Vilas, 1995). La lógica que guía la toma de decisiones es el burocratismo (Duhan, 1997, González de la Rocha, 1998, y Raczynski, 1998), con métodos autoritarios tipo *top-down* y con un centralismo en cierta manera matizado o coloreado por la fuerte influencia de las corporaciones de

² Tomamos los elementos centrales de estas caracterizaciones de Duhan (1997), González de la Rocha (1998), Raczynski (1998) y Schöningh (1999). Agradecemos las propuestas de Mercedes González de la Rocha para desarrollar estas comparaciones, lo mismo que los comentarios de Emilio Duhan y Martha Schöningh.

intereses y grupos (Gordon, 1999: 55 y 57); en este sentido, se destaca la centralidad de las consideraciones políticas (Duhau, 1997, Farfán, 1997, Raczynski, 1998 y Vilas, 1995). El poder central tenía la fortaleza para normar, financiar y ejecutar los programas y las acciones de las instituciones de bienestar social (Duhau, 1997). Este centralismo conduce a programas estandarizados por todo el país, con poca adaptación a las regiones (Raczynski, 1998). Por todo esto, la política social es en este marco un asunto de Estado (González de la Rocha, 1998) y no de la sociedad.

Los objetivos globales de la política social son múltiples en este modelo tradicional: en primer lugar, la resolución de problemas sociales de primera magnitud, heredados de las viejas estructuras coloniales; en segundo lugar, la construcción del Estado-nación, lo que Barba (1995), Vilas (1995) y Ward (1989) llaman la función integradora y legitimadora de la política social (apoyo a corporaciones consideradas estratégicas para conservar o alimentar la legitimidad); y en tercer lugar, el apoyo a la industrialización (Farfán, 1997), especialmente con la constitución de una clase obrera con garantías sociales al menos parciales. Para estudiar estos objetivos, los investigadores analizan la relación entre las políticas sociales, los modelos de desarrollo y los regímenes políticos, como se verá más adelante.

En cuanto a la relación de la política social tradicional con la política económica hay discusión. Mientras Raczynski (1998) subraya la relativa desconexión entre ambas, Barba (1998), Boltvinik (1996), González de la Rocha (1998), Valencia (1995) y Vilas (1995) subrayan la fuerte relación política económica-política social, sobre todo a través de la política de empleo y salarios. El ciudadano, a través de la "salarización" creciente, se constituye socialmente en el trabajo y en la incorporación a los mecanismos de seguridad (Barba, 1998: 83); para Vilas (1995: 19) lo importante es una definición de la política social basada en la ampliación del mercado interno; los salarios remuneradores crearían las condiciones para la "inclusión social" de un sector importante de los ciudadanos. En una economía de mercado interno, el énfasis se pone en la protección a los asalariados y en la creación-consolidación de las clases medias, para apoyar la demanda de los bienes nacionales (González de la Rocha, 1998). Para Vilas (1995), esta vinculación entre política social y política económica constituía un esquema preventivo, una atención *ex-ante* de la pobreza.

Las acciones de bienestar y de las instituciones de seguridad social sólo cubren a un sector limitado de la sociedad, a ciertas categorías; por ejem-

plo, se limitan a los trabajadores del sector formal, inscritos en los programas de seguro social. Ello se debe en parte a que la asignación de recursos se guía por las presiones de los grupos organizados, notablemente los sindicatos poderosos de sectores industriales estratégicos, de la burocracia o del aparato militar. Se experimenta un avance en la cobertura de los servicios sociales (extensión paulatina de la cobertura también según la capacidad de organización de la población); sin embargo, se posterga la atención a los más desfavorecidos sobre todo de zonas rurales (ver Duhau, 1997, y Farfán, 1997). Estas limitaciones de los sistemas de seguridad social llevan a los pobres, durante décadas, a la búsqueda de múltiples alternativas de sobrevivencia (ver Ward, 1989: 23-28) por fuera de los mercados formales, estudiadas detalladamente por antropólogos latinoamericanos.

Esta cobertura limitada, pero creciente, de la seguridad social genera tanto un universalismo fragmentado (Duhau, 1997) como una minusvaloración de las medidas de focalización dirigidas a los ciudadanos en frágil situación. Las consideraciones políticas llevaron a que el universalismo fuera más bien una aspiración (o que se quedara en nominalismo) y a que se limitará a los habitantes urbanos organizados y con criterios ambiguos de definición de los grupos destinatarios (Duhau, 1997, Román y Aguirre, 1998, Scheingart, 1999, Vilas, 1995 y Ward, 1989). La pretensión era que la seguridad social cubriera a todos los ciudadanos (filosofía general universalista, González de la Rocha, 1999), no obstante, a pesar de la preponderancia de este discurso, inevitablemente también estarán presentes aspectos focalizados, por ejemplo a través de las instituciones asistenciales que atienden a los que quedan fuera del mercado de trabajo (Román y Aguirre, 1998, y Vilas, 1995).

Esta fragmentación se expresa nítidamente en la conformación de sistemas diferentes para los trabajadores en empresas privadas, públicas, dirigidos a militares o trabajadores del gobierno (Duhau, 1997): a mayor fuerza política de un sector, mayores beneficios de seguridad social. En varios países las burocracias o los militares son los sectores beneficiados, o sindicatos obreros como los petroleros o electricistas, sobre todo en las instituciones de salud o en los sistemas de pensiones. Los ritmos de incorporación son divergentes, por ejemplo, en el caso de México la cobertura del sistema de salud primero aumentó fuertemente en los años 60 y 70, frenó en los 80 y se estancó en los 90 (Lawrell, 1996: 20); en el caso de Brasil, encontramos una "expansión fragmentada" en los años 40 y 50, y una "expansión masiva" en la segunda mitad de los 70

(Tavares Soares, 1999: 33). Se puede así crear una matriz de grupos sociales y sectores del sistema de bienestar:

Fragmentación y sectorialización del Sistema de Bienestar Caso México

	Universalidad	Burocracia	Militares	Grandes sindic.	Campesinos	Masas urbanas no asalariadas
Salud	Tendencia	XXX	XXX	XXX	Débil	Débil
Educación	Tendencia	XXX	XXX	XXX	Débil	Débil
Pensiones	Parcial	XXX	XXX	XXX	Inex.	Inex.
Aliment.	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Vivienda	Parcial	XXX	XXX	XXX	Inex.	Débil
Seguro al desemp.	Inexistente	Inex.	Inex.	Inex.	Inex.	Inex.

Fuente: elaboración propia.

Notas: en el caso de la educación, aunque ha existido la gratuidad, los campesinos pobres y los sectores urbanos no asalariados (pobres) difícilmente acceden a los niveles secundaria, medio superior y superior. En el caso de la vivienda, se han desarrollado programas de apoyo a los sectores urbanos pobres, como el FONHAPO. En el caso de la alimentación, nos referimos a los subsidios generales a diversos precios (a la oferta). El signo XXX equivale a vigente.

En América Latina, el sistema educativo es el típico con la característica de universalidad y en menor medida el sistema de salud (Duhau, 1997; González de la Rocha, 1998; Román y Aguirre, 1998, y Ward, 1989: 21). En varios países la política social incluyó apoyos universales alimenticios, a través de precios subsidiados. En algunos países, la política social tradicional enfatiza el desarrollo de algunos sectores del sistema de bienestar social, lo que lleva al subdesarrollo (por ejemplo, vivienda) o inexistencia incluso de algunos "cajones" del sistema (como es el caso paradigmático del seguro del desempleo según se muestra en el cuadro anterior).

Tenemos así una política social en la que el seguro del desempleo es inexistente, centrada en acciones universales a la alimentación (subsidios), en las tendencias universalistas de los sistemas de educación y de salud, y en los apoyos parciales en pensiones y en vivienda. Los grupos sociales más protegidos son los militares, la burocracia y los grandes sindicatos; los más desprotegidos son las masas campesinas y los sectores urbanos pobres no asalariados.

Otro elemento esencial para caracterizar el viejo modelo de política social es el financiamiento. Predomina el sector estatal (González de la Rocha, 1998), pero sin ser el único. Especialmente en lo que se refiere a los sistemas de salud y pensiones se da la llamada "triple contribución", con las participaciones obligatorias de trabajadores y empleadores para la salud y la seguridad social (Vilas, 1995). La asignación de los recursos públicos, en los casos de subsidios, es a través de mecanismos de "oferta", es decir, del subsidio a los precios. Especialmente antes de los años 80 y de la generalización de las políticas de ajuste, la tendencia en el presupuesto público social es hacia el mayor gasto (Raczynski, 1998).³

¿Cuál es el método para enfrentar la pobreza en este modelo de política social? El método central es de carácter "indirecto" (Orozco, 1994: 122), es decir, se concibe que la mejor manera de reducir la pobreza es a través del crecimiento económico, de la generación de empleos, de la constitución de salarios remuneradores y de la creación de los programas de protección a los trabajadores. La salarización creciente de la sociedad y la conformación de una red de seguridad social para los asalariados resolvería así los problemas de pobreza; como lo señala Boltvinik (1996: 111), la salarización era una promesa de superación de la pobreza.

Vilas (1995: 13 y 18) añade un elemento importante de corte sociopolítico entreverado con las acciones de bienestar social: las coaliciones fundamento de estas políticas. Para Vilas, Estado, empresa privada y sindicatos fueron el trípede político en el que se apoyó una política social de inspiración keynesiano-fordista. Esto también explica la "limitación" del universalismo nominal de las políticas sociales. Las coaliciones del periodo "populista" o de la ISI fueron formadas por el Estado en acuerdos políticos implícitos entre fracciones de la

³ Aunque Peter Ward (1989: 26) señala que el comportamiento del gasto fue diferente según el sector, al menos durante los años 70: se redujo el gasto educativo y se incrementaron otros renglones.

burguesía nacional, grandes segmentos de las clases medias, la clase obrera y los sindicatos. Las políticas sociales de "mercado interno" tenían así una fuerte legitimidad social entre los sectores más organizados de la sociedad, lo que muy probablemente exageraba la percepción del apoyo social que ellas recibían. Difícilmente los sectores desorganizados podían hacer valer sus derechos y cuestionamientos, hasta que empezaron a surgir los "nuevos movimientos sociales".

Pero esta legitimidad "limitada" no las convertía en invulnerables. ¿Cuáles son los riesgos de fractura social inherentes a este modelo de política social mercado-internista desarrollado en América Latina? Si un objeto de esta política es la integración social, podemos pensar al menos en tres riesgos, aunque un análisis de casos nacionales podría enriquecer enormemente el debate. El primer riesgo procede de los excluidos de la política social tradicional, en el contexto de sistemas sociales profundamente desiguales como los latinoamericanos. Este primer riesgo podría estar como telón de fondo de los llamados nuevos movimientos sociales de los años 60 y 70, especialmente desarrollados en zonas agrarias y en los grandes suburbios de América Latina, algunos de los cuales derivaron en conflictos violentos. Las masas excluidas se habrían así vuelto contra el sistema excluyente. El segundo riesgo es el de algunos sectores integrados en la política social. Reclaman la insuficiente o deficiente integración (piénsese por ejemplo en la ausencia de protección al desempleo o en la debilidad de los sistemas de salud) o, por otra parte, cuestionan las prácticas políticas asociadas a este modelo tradicional de política social: el corporativismo, el caudillismo o el clientelismo. Son las tensiones que apuntan hacia el ejercicio de una ciudadanía social (derechos sociales), en contra de una sujeción de los individuos a la corporación, al caudillo o al líder. También puede darse el caso del riesgo de las corporaciones más beneficiadas que empujan hacia mayores beneficios propios, sin consideraciones solidarias con los excluidos. Las agrupaciones sociales se convierten en "grupos de competencia" desiguales, como diría Peter Ward (1986: 220-222). El tercer riesgo procede de las reacciones autoritarias de los sectores dominantes de las coaliciones políticas, frente a las demandas de los excluidos o de los insuficientemente incluidos, o frente a los reclamos de vigencia de la ciudadanía social. Podríamos señalar que, en varios de los países de América Latina, este fue quizá el riesgo mayor y empujó a las dictaduras de diversa índole; a la protesta contra la exclusión reacciona la élite militar o civil en defensa de un régimen de integra-

ción parcial. La reacción podía ser el autoritarismo político, pero no sólo: también paradójicamente las nuevas políticas sociales dirigidas a los excluidos (por ejemplo, después de la reacción autoritaria mexicana en 1968, el régimen busca nuevas prácticas legitimadoras, focalizadas a los pobres rurales).

El largo periodo en que este modelo de política social fue dominante en América Latina no estuvo exento de polémicas y de nuevas búsquedas sociales, como lo muestra el caso mexicano. Especialmente en los años 60, diversos funcionarios públicos señalaban las insuficiencias del modelo indirecto, centrado en el crecimiento económico y desatendido de los graves problemas de la distribución del ingreso (ver el debate mexicano en Valencia y Aguirre, 1998). Este debate se expresó en nuevas políticas públicas que se iniciaron desde los años 70, en las que se pretendía enfrentar la pobreza con programas especiales, sin abandonar la preminencia de las políticas nominalmente universalistas; éste fue el caso de programas como PIDER, Coplamar, SAM, Fonhapo y otros más (ver la presentación de Ordóñez, 1997 y Escobar, 1999). La experiencia acumulada en estos programas llevó más tarde a la creación del Pronasol, en el sexenio de Carlos Salinas. De esta manera, especialmente de 1970 a 1982, el método "indirecto" de combate a la pobreza fue enriquecido por los programas especiales de atención a diferentes grupos de pobres, varios de ellos encaminados al aspecto productivo. Así, los programas universales fragmentarios fueron complementados por programas de corte más focalizado, lo que sucedió no sólo en México sino también al menos en Brasil (Schteingart, 1999: 35, y Tavares Soares, 1999: 33-38) y en Costa Rica (Schteingart, 1999: 344-345, y Menjivar Larín, 1999: 147). Se trataba de esta manera de un modelo nominalmente universalista modificado, en la realidad, por la fragmentación y matizado por las políticas focalizadas.

El nuevo modelo de política social congruente con la reestructuración (apertura) económica

El cuestionamiento de las políticas sociales tradicionales de América Latina no fue tan temprano, en la región misma, como en algunos países industrializados donde surgió la crítica severa a los modelos del Estado de bienestar (véase el famoso texto de los Freedman, 1980). En América Latina, las primeras críticas fueron dirigidas hacia el modelo económico de la ISI y sólo posteriormente hacia el conjunto de la política social ligada con él. Los años 70 y 80 fueron

décadas de debate, al menos en México, primeramente sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y posteriormente sobre las propuestas económicas ante la crisis y el ajuste; en parte de los años 80 y de los 90, el debate llegó a las políticas sociales. En algunos países, como en Brasil, se intentó una reforma de la política social en el contexto de la democratización (1985), en una dirección diferente al esquema "neoliberal", aunque fue rápidamente desmantelada (Tavares Soares, 1999: 37). Pero los debates en la región, en general, no se expresaron de manera uniformes ni los resultados fueron iguales. Destacan países donde la reforma del modelo de la política social ha sido muy profunda, como Chile, y otros donde los cambios han sido menos drásticos, caso Costa Rica; otros países podrían situarse en un estadio de "transición", como son los ejemplos mexicano y brasileño (ver Duhau y Scheingart, 1999: 205, y Tavares Soares, 1999: 33, además de González de la Rocha, 1998, Scheingart, 1999, y Valencia y Aguirre, 1998).

En los últimos años, aunque en esto Chile inició más tempranamente, en América Latina se está haciendo un esfuerzo por compatibilizar los principios del nuevo modelo de liberalización y apertura económica con las políticas sociales. Esto ha llevado a la reforma, aún inacabada, de las políticas sociales regionales, puesta en marcha en muy diferentes ritmos y profundidades nacionales. Se trata de la búsqueda de un nuevo modelo de política social, después de que en varios países, como Brasil (periodo del gobierno de F. Collor) y México (periodo de M. de la Madrid), se vivió una etapa de "desmantelamiento" paulatino de las anteriores instituciones sociales; no obstante, no se acaba de construir realmente el nuevo modelo (ver Tavares Soares, 1999, y Valencia y Aguirre, 1998). Como bien lo señala González de la Rocha (1998), debe distinguirse entre la orientación teórica del nuevo modelo (poro) y la puesta en marcha. Podemos resumir las características dominantes del nuevo modelo de la siguiente manera:

En referencia al papel del Estado y su relación con el mercado y la sociedad civil, el debate es apasionante. Según Raczynski (1998) en el modelo que él denomina "neoliberal", el Estado diseña y regula la política social, financia los programas para los pobres; pero las acciones para los no pobres pueden o tienden a ser privatizadas, incluso la prestación de servicios para los no pobres, financiados con recursos públicos. Como señala con claridad Duhau (1997), en este nuevo paradigma las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica y control) pueden separarse y algunas de ellas ser

llevadas a cabo por agentes no estatales (empresariales y de organizaciones civiles). La supuesta ventaja es que los beneficiarios participan y que se incorpora el mercado; por ello, en primer lugar, los nuevos programas incluyen un fuerte contenido discursivo de participación ciudadana, de acuerdo con el paradigma democrático liberal y con la crisis de los corporativismos o clientelismos tradicionales y, en segundo lugar, las empresas proporcionan servicios a quienes puedan pagar por ellos. Al "incorporarse" el mercado, la competencia ocupa un lugar central para encaminarse hacia la eficiencia y la mejora en la calidad de los servicios (Duhau, 1997 y González de la Rocha, 1998). Se trata de lo que Asa Cristina Lanrell (1997: 17) denomina la "remercantilización" de los servicios sociales.

Además, ante el centralismo y burocratismo guías en los procesos de decisión del anterior modelo, se busca en este caso la descentralización y el adelgazamiento del aparato de Estado. Las regiones adquieren supuestamente nueva importancia y nuevos márgenes de maniobra en los procesos de decisión. En algunos países donde las regiones son más importantes, como en Brasil, los municipios administrarán programas especiales frente a la pobreza; lo mismo sucede en Chile (Scheingart, 1999: 347-348). Las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen también nuevos espacios de acción y participación en las tomas de decisión; por ejemplo, en los casos de Brasil y de Colombia, con las reformas constitucionales de 1988 y 1991, la descentralización ocupa un lugar preponderante y se abren incluso espacios de acción para las OSC (Landim, 1997: 75 y 96; y Villar Gómez y Rojas Rubio, 1997: 124-126). En las decisiones se incorporan fuertemente consideraciones técnico-analíticas (ver Raczynski, 1998, y Vilas, 1995). No obstante, no se superan las tomas de decisiones en sentido *top-down*, especialmente en el caso de los programas orientados a los pobres extremos, aún centralizados y, en cambio, se da la tendencia hacia la desconcentración de los servicios de educación y salud (Duhau, 1997, Raczynski, 1998, y Vilas, 1995).

Pero el asunto no es un simple retiro del Estado de la política social. Esta podría ser la lectura simplista que toma en cuenta sólo el nuevo discurso y las teorías antiestatales. En este contexto, Vilas (1995: 12, 14-16) se plantea la pregunta por lo que ha sido llamado "retirada del Estado" y señala que no se trata de menos Estado y más mercado, sino de un nuevo tipo de Estado y otro tipo de mercado. Cuestionamiento razonable. La reestructuración económica y la reforma de la política social requieren del Estado; simplemente puede verse

el papel que ha jugado el Estado en varios países para imponer el ajuste. Las políticas de ajuste de los años 80 y 90 no pueden comprenderse en América Latina sin la participación del Estado. Puede decirse que el Estado retrocede en ámbitos de intervención microeconómica, pero que incrementa su participación en definiciones macroeconómicas (por ejemplo, véase el arreglo financiero en el caso mexicano y todo el manejo del polémico Fobaproa). No debe olvidarse que, como lo analizó Karl Polanyi, el Estado se requiere para la constitución y la consolidación del mercado.

Los objetivos generales de la política social se dirigen ahora hacia el alivio de la pobreza, especialmente de los pobres extremos, y hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres (Raczynski, 1998). Sin embargo, en la puesta en marcha del nuevo paradigma no se pueden dejar de lado los elementos legitimadores del Estado. Los nuevos discursos cuestionan el populismo y el paternalismo del anterior modelo, y la excesiva intervención del Estado en la economía. La privatización se liga, en el discurso, con la política social: dejar acciones que requieren del concurso de la iniciativa privada y centrarse en objetivos sociales. La legitimidad se busca ahora en la eficiencia y en las acciones centradas en la pobreza extrema, en lo que González de la Rocha (1998: 3) llama la "atención desigual a quienes son socioeconómicamente desiguales". Los llamados "nuevos movimientos sociales" mostraron las deficiencias o los límites legitimadores de las anteriores políticas sociales; ahora, las nuevas intentan acercarse a clientelas sociales dejadas de lado anteriormente (los pobres extremos) o a las antiguas clientelas bajo formas políticas novedosas (por ejemplo, a través de los métodos de retiro individualizados, no solidarios). Los nuevos discursos de la política social buscan también la legitimidad en la arena internacional, con los organismos financieros internacionales y con los inversionistas institucionales que buscan los mercados emergentes; se trataría así de responder a las exigencias de reforma global de las políticas de ajuste de los organismos financieros multilaterales.

En el nuevo paradigma, la política social se encuentra subordinada a la política económica (Raczynski, 1998) o es un "aditamento" dice Vilas (1995). Sin embargo, en este punto los debates tampoco faltan. En la primera época del ajuste incluso algunos hablaban de inexistencia o gran debilidad de la política social (entre ellos nosotros, ver Valencia, 1995). En las nuevas políticas de ajuste de los años 90, las políticas sociales entran al paquete de las reestructuraciones y se busca especialmente el equilibrio fiscal (en muchas ocasiones

alcanzado más por cortes a los gastos que por incremento de los ingresos), el saneamiento financiero del Estado, la búsqueda de nuevas formas de impulsar el ahorro interno (los sistemas de pensiones como ahorro forzoso, como ahorro individual manejado por instituciones privadas y no por instituciones públicas de carácter solidario, véase la comparación de las reformas chilena y mexicana en González de Santiago, 1998), la promoción de políticas de flexibilización laboral (en especial de flexibilización salarial) y de capacitación de la mano de obra en la línea de la teoría del capital humano (ver Román y Aguirre, 1998; y Valencia y Aguirre, 1998). El discurso de las políticas sociales emergentes se adecua así al discurso de la reestructuración económica global (puede verse el análisis de la OCDE -OECD, 1998-, sobre la reforma al sistema de seguridad social mexicano).

La población-objetivo del nuevo paradigma es, sin lugar a dudas, el sector pobre de la sociedad y, más especialmente, el de pobres extremos; de hecho, este punto es de los más defendidos teóricamente por los promotores de la nueva política social. Entre las justificaciones del nuevo modelo se señalan los errores del modelo tradicional que se desgastaba en acciones dispersas, no centradas en la población-objetivo ideal, los pobres extremos (véase especialmente Levy, 1994). El modelo dominante en las políticas públicas actuales es así el de la focalización y el referente universalista es minimizado notablemente.

Según el discurso hegemónico, los recursos públicos deben destinarse especialmente a cubrir las necesidades de los que no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las necesidades básicas y, para ello, cobra una gran importancia la actividad para identificar con mayor precisión a los beneficiarios o el desarrollo del instrumental técnico para la focalización; el impacto per cápita podrá ser así asegurado a través de la entrega directa de transferencias monetarias o de bienes y servicios a los identificados como pobres extremos (Duhau, 1997, González de la Rocha, 1998, y Vilas, 1995). No obstante, De la Torre (1996: 151) señala que no hay que plantear un falso dilema entre focalización y universalismo; Boltvinik (1996: 125) y Román y Aguirre (1998: 105) subrayan que en la combinación entre política focalizada y universalista, en las políticas concretas domina en realidad alguna. Aunque hay otro elemento, independientemente de las nuevas posturas ideológicas, que complica las posibilidades de los métodos de corte universalista vía la salarización: ¿cómo asegurar la creación de empleo en un contexto de freno económico severo, que no acaba aún de resolverse en la región?

El nuevo *leitmotiv* es que las instituciones sociales de los sectores no pobres no deben ser subsidiadas ni manejadas con criterios ajenos al mercado. Se debe tender a que los sistemas de salud, de educación, de pensiones y de vivienda sean manejados por instituciones privadas y/o con criterios de eficiencia financiera. Ahora bien, la concretización de estas ideas es muy diversa según el país, sin llegar en general a una privatización plena de los sistemas de seguridad social. Así, el discurso de la ampliación en la cobertura es sustituido por el de la eficiencia y el manejo privado de estas instituciones; cuando la cobertura es insuficiente, el margen faltante es cubierto por las acciones focalizadas. La ampliación de la cobertura no es necesariamente un factor predominante de la evaluación, sino que se incluyen elementos de medición de los efectos del gasto y de criterios de costo/beneficio (Duhau, 1997). Sin embargo, en el caso mexicano, según la OCDE la reforma del sistema de salud persigue extender la cobertura, además de limitar los costos y aumentar la calidad de los servicios (OECD, 1998: 10), objetivos semejantes a los propuestos en Costa Rica por el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 (Menjívar Larín, 1999: 152). ¡Tareas inmensas!

Una discusión importante es acerca de la fragmentación de los sistemas de bienestar social, que no ha sido revertida en el nuevo paradigma; e incluso la focalización puede fragmentarlos aún más o constituirse en una fragmentación de nueva estilo. Por una parte, el Estado se dirige con mayor claridad a los pobres extremos, especialmente rurales, y otros sectores de pobres pueden quedar fuera tanto de los sistemas tradicionales de seguridad social como de los nuevos servicios y apoyos; por la otra, uno de los criterios centrales es la eficiencia administrativa de las instituciones de seguridad social, el cual puede entrar fácilmente en conflicto con el criterio de ampliación de cobertura. Como señala De la Torre (1996: 151), "es válida la crítica de que los proponentes de las políticas de focalización rara vez consideran los errores de exclusión en que incurrir".

Para el financiamiento de los programas, el nuevo paradigma busca superar la dependencia en el gasto público, con el aporte parcial de los mismos sectores beneficiados o con políticas de recuperación de costos (Duhau, 1997), o con mayores aportes obligatorios de los empleadores y de los trabajadores para el sistema del seguro social (Raczynski, 1998, y Vilas, 1995); pero, en el caso de los programas dirigidos a los pobres extremos el Estado soporta el financiamiento, en muchas ocasiones con créditos directos de institucio-

nes financieras multilaterales como el Banco Mundial o el BID. Un criterio central en el modelo dominante será asegurar el equilibrio fiscal y si para ello se requieren reducciones importantes de gastos públicos, sociales o no, éstas deben realizarse.

En el caso de necesidad de subsidios a los pobres extremos, la tendencia es asignar los recursos para apoyar preferencialmente la demanda (transferencias directas a los pobres) y evitar interferir en la oferta. Se considera que de esta manera se distorsiona menos al mercado, porque el gasto de los pobres se hará en el mercado sin subsidios a los precios (Boltvinik, 1996; Duhau, 1997; González de la Rocha, 1998; Raczynski, 1998; Valencia y Aguirre, 1998). Este es un punto central para las nuevas propuestas.

Respecto del gasto público, según Raczynski (1998), domina la tendencia para reducirlo lo más posible, con dependencia en el tamaño de la población pobre y del balance fiscal. Este punto también es discutible y puede quedarse como una idea sumamente simplista, porque los defensores de la reforma del Estado y de las privatizaciones sostienen que uno de sus objetivos centrales es permitir al Estado dedicarse a sus objetivos sociales más importantes y gastar más en las instituciones sociales y no necesariamente en empresas públicas. Más que obligadamente provocar una reducción del gasto público, el nuevo paradigma insiste en ajustarse a las restricciones presupuestales.

¿Cuál es el método de combate a la pobreza? Se trata en este caso fundamentalmente de métodos "directos" (ver Orozco, 1994: 122), es decir, del desarrollo de programas específicos para cubrir necesidades de poblaciones definidas o focalizadas. Al adecuarse el discurso social a la nueva reestructuración económica, se incorpora una línea de demarcación entre política económica y política social: los salarios y el empleo se definen en el mercado, no son instrumentos de política social. Esta compensa los defectos del mercado y no debe distorsionarlo con subsidios a la oferta o con actividades populistas o paternalistas. Esta compensación se logra a través de los métodos "directos".

Respecto de las consideraciones sociopolíticas y de las coaliciones políticas que sustentan el paradigma emergente y la reestructuración económica, el cambio más significativo es que la forma de relación de los antiguos fuertes sindicatos con el Estado entra en crisis y éste impulsa nuevas políticas con el apoyo de sectores exportadores, de segmentos transnacionalizados de los mercados nacionales y notablemente de grupos financieros (Vilas, 1995: 13 y 15). Los sectores pobres no incluidos en el modelo tradicional son un punto inno-

gible de legitimidad social (también parcial) y al menos fuente probable de votantes. Puede caerse en una "focalización" partidizada, caldo de cultivo extraordinario para la compra de votos en periodos de creciente competencia electoral. Por otra parte, no puede dejarse de lado que las instituciones multilaterales son un apoyo financiero y político para el modelo emergente de la política social.

¿Cuáles son los riesgos de fractura social de las nuevas prácticas de política social? Podemos sugerir dos riesgos. De nuevo, pero ahora con características diferentes, el primero viene por parte de los excluidos del nuevo modelo, en conflicto con los "ganadores". Las posibilidades de mayor fragmentación son muy fuertes en el contexto de abandono del modelo de mercado interno. Los riesgos del "efecto túnel" se incrementan cuando la miseria aumenta y la concentración del ingreso se agudiza. La desesperación de los "atorados" en el túnel aumenta al ver pasar a los nuevos o viejos ganadores que sí avanzan; se favorecen así las prácticas de dos tipos de "abusón": la de los que avanzan y quieren hacerlo más rápidamente, y la de algunos atorados que prefieren saltarse las normas sociales (piénsese en el incremento de la criminalidad en varias urbes de América Latina). El segundo, es el de la ausencia de institucionalidad ante el abandono de las viejas políticas sociales. No se crean nuevas instituciones, sino que se tiende en varias países a desmantelar o debilitar las existentes. Como la tendencia es a dejar en manos del mercado la solución de los problemas sociales, no se impulsa la creatividad para generar nuevas instituciones. Así, las fuerzas que empujaban a la integración se debilitan.

El Progres a en México en el contexto de los debates sobre los modelos de política social

¿Cuál es el modelo actuante en los programas de política social en México? La respuesta, al tomar en cuenta el texto oficial del Progres a, podría llevar a la conclusión de que en México, se aplica sin más el nuevo modelo de focalización de la política social. Ciertamente, en los últimos años, ésta es la concepción que ha ido dominando la escena gubernamental, pero el camino no ha sido fácil. Primeramente, las baterías del gobierno de Ernesto Zedillo fueron enfocadas a las reformas de algunas instituciones de bienestar social. En diciembre de 1995 fue aprobada la nueva Ley del Seguro Social, con modificaciones al sistema de financiamiento y con la posibilidad de la reversión de cuotas; en

octubre de 1996 fue aprobada a su vez la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la introducción de las Afores y la individualización del sistema de pensiones. Más tarde, se dio a conocer el nuevo programa de combate a la pobreza extrema, el Progres a, con un nítido contenido focalizador. Con estas reformas y con el Progres a pareciera que en México se sigue sin más el nuevo paradigma.

Sin embargo, los debates han sido fuertes e incluso han trascendido abiertamente a la opinión pública, como fue el caso de la renuncia de Enrique del Val a la Sedesol en 1998 (ver Valencia y Aguirre, 1998: 76-88); y, además, probablemente a causa de las discusiones intragubernamentales, la definición de los nuevos programas de la política social ante la pobreza ha sido lenta: con casi tres años de retraso, hasta 1998 fue publicado el "Programa para Superar la Pobreza 1995-2000"; previamente en 1997 había sido puesto en marcha el programa símbolo del modelo emergente, el Progres a. En un régimen presidencialista como el mexicano, no deja de sorprender tal parsimonia. Las resistencias y los debates han sido significativos, y el resultado, las negociaciones, ha sido un modelo "híbrido" o de transición de la política social (ver González de la Rocha, 1998, y Valencia y Aguirre, 1998). Con todo y las debilidades de la política social mexicana, en el contexto del largo periodo de ajuste económico desde 1982, ésta sigue siendo botín deseado por diversas fuerzas políticas.

¿Hacia dónde va la política social mexicana? Se encuentra en la transición entre el modelo tradicional y el nuevo modelo, aunque la dirección dominante es claramente hacia este último (véase González de la Rocha, 1998). La promesa de la salarización y la seguridad social que ella conlleva, no es hoy centro de la política social; el lugar estratégico lo ocupa ahora el combate a la pobreza y especialmente a la pobreza extrema. Tenemos así el viejo sistema de seguridad social fragmentado y reformado, y los programas focalizados de atención a los pobres extremos (ver el esquema presentado por la SHCP para el presupuesto de egresos de 1998, coincidente en términos generales con esta bidimensionalidad de la política social, citado en Yashine, 1999: 10). En este sentido, según M. Schteingart (1997: 171), el modelo transitorio mexicano se estaría acercando al modelo de bienestar de los Estados Unidos. Sólo que en el caso mexicano, entre las instituciones de seguridad social y los programas de combate a la miseria típicos del nuevo modelo, están todavía programas de subsidio a la oferta del viejo modelo como es el caso del Subsidio a la Tortilla

(Fidelist), a la Leche (Liconsa) y a otros productos básicos a través de las tiendas Diconsa⁴, programas de Crédito Subsidiado (Crédito a la Palabra) y apoyos a Empresas Sociales (Fonaes). El mismo Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 es un híbrido (ver Valencia y Aguirre, 1998: 84), producto de negociaciones políticas, en el que incluyen otras dos vertientes además del Progresá: las acciones de creación de empleos y de inversión en infraestructura social.

Corroborar esta conclusión, la presentación del aún secretario de la Sedesol, Esteban Moctezuma, en la que indicaba otra clasificación de las principales vertientes de la política social: las políticas asistenciales (Fidelist, Diconsa y Liconsa), las políticas de formación de capital humano (Progresá), las políticas de formación del capital familiar (vivienda), las políticas de desarrollo de infraestructura social básica, las políticas de impulso al desarrollo productivo (por ejemplo, Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Cajas Solidarias, etc.), las políticas de desarrollo de infraestructura básica, las políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación, las políticas de desarrollo regional y las políticas de promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social (Moctezuma, 1998: 10-18). En esta presentación puede observarse una mezcla de las características de los modelos de política social analizados, aunque las referencias salariales están ausentes.

No obstante, si tomamos los componentes fundamentales del Progresá, encontramos elementos centrales del nuevo modelo de política social, con algunas cuestiones polémicas o discutibles. Si bien la política social mexicana se encuentra en una fase de transición, el objetivo es hacia el nuevo modelo acorde con la liberalización económica. Podemos retomar el texto oficial del Progresá (1997) además del texto fundador de Santiago Levy (1994).

En cuanto al papel del Estado y del mercado, el texto de S. Levy es muy claro al señalar que los programas de combate a la pobreza deben tomar en cuenta las reformas estructurales que "han promovido el papel de las fuerzas del mercado en la asignación de recursos"; en este contexto, deben reducirse "al mínimo los subsidios y los controles de precios" (Levy, 1994: 16-17). Para el autor, la política frente a los pobres debe evitar al máximo las distorsiones al

⁴ En referencia a las tiendas Diconsa, véase el reciente artículo de Dávila y Levy (ver págs. 392 a 398), en el que se debate, entre otras cuestiones, la conveniencia de que el Estado opere una red de comercialización de productos básicos. Se trata de una muestra más de que los debates sobre política social continúan al interior del aparato de Estado.

mercado y centrar la acción del gobierno donde tiene ventajas comparativas: "brindar ayuda directa sólo a quienes lo necesitan". En coherencia con el nuevo modelo de política social, Levy propone prescindir de las políticas de subsidios y de las regulaciones económicas excesivas (véase por ejemplo su análisis de los problemas de desarrollo agrícola, Levy, 1994: 52-59). No obstante, las acciones del Progresá son centralizadas claramente en el gobierno federal (algo semejante ocurre con las experiencias de los Hogares de Bienestar de Colombia y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de Costa Rica, Schteingart, 1999: 348).

A diferencia de otras acciones, en las que las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica y control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (Duhau, 1997), el Progresá, aunque insiste en la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y en la participación y corresponsabilidad de los beneficiarios, de hecho fue diseñado y ha sido puesto en marcha por el gobierno federal. La participación de los otros niveles de gobierno es claramente menor y la participación de los beneficiarios es sumamente limitada. Por ejemplo, en entrevistas con funcionarios del estado de Jalisco resalta que el padrón de beneficiarios del Progresá, para esta entidad, llegó a manos de las autoridades locales hasta la tercera etapa de aplicación del mismo, apenas a mediados de 1999 (el programa inició en 1997).

En cierto sentido se trata de una paradoja: se postula una modificación de las acciones del estado y una mayor importancia de las fuerzas del mercado, pero re-centra las acciones de combate a la pobreza extrema en el Estado y más particularmente en el gobierno federal. Esta paradoja puede amenazar con la continuidad del Programa en las próximas administraciones (ver Yashine, 1999: 14) y coincide con los análisis, en primer lugar, de Raczynski (1998: 152-154) en el sentido de que las decisiones *top-down* no se superan en el nuevo modelo, especialmente en las acciones ante la pobreza extrema, y en segundo lugar con los estudios comparativos de Schteingart (1999: 351) quien destaca la débil participación comunitaria en los programas brasileños.

La lógica que guía la toma de decisiones, en coherencia con el anterior elemento, es claramente centralizada en las instancias gubernamentales (decisiones fundamentales del Progresá) y en las instancias técnicas. Las decisiones de las regiones prioritarias y de los beneficiarios del Programa son prerrogativas de niveles técnicos de gobierno. El texto del Progresá subraya que en estas selecciones se utilizarán "criterios objetivos y procedimientos rigurosos que aseguren una misma base de comparabilidad a nivel nacional. Con ello se

busca asegurar -continúa el texto- la transparencia y eficacia en la focalización de las acciones hacia la población en condiciones de pobreza extrema". Muy probablemente, en el transcurso de estas concepciones se encuentra la crítica sumamente extendida de la discrecionalidad en los usos y costumbres de la política social tradicional y especialmente del Promasol. El esquema técnico utilizado, con un alto nivel de complejidad instrumental, se supone que "evitará discrecionalidad en las decisiones particulares para identificar a los beneficiarios fuera del procedimiento establecido. La recolección de los datos referidos se llevará a cabo con pleno respeto a las familias y la información se empleará bajo estrictos criterios de confidencialidad, vigilándose que sean utilizados sólo para los fines de la estrategia de desarrollo social y superación de la pobreza" (Progresá, 1997: 54 y 55).

Ciertamente, la transparencia y la superación de la discrecionalidad son criterios necesarios para el combate frontal y duradero a la miseria. Sin embargo, en el caso estudiado se encuentran de nuevo paradojas: ¿cómo asegurar la transparencia cuando la información central es confidencial? ¿Gracias a la calidad técnica de los instrumentos utilizados? ¿Cómo asegurar que la confidencialidad no sea un recurso para una nueva discrecionalidad? En suma, en el Progresá se encuentra una concepción de enorme confianza en los instrumentales estadísticos y en el rigor técnico. ¿Es suficiente? ¿Cómo conjugar participación social y corresponsabilidad con esta concepción? ¿Cómo evitar que este instrumental técnico se convierta en arma político-electoral, en un contexto de democracia débil?

Los objetivos generales pretendidos por el Progresá se ajustan notable y explícitamente con la figura del nuevo modelo de política social: la "tarea prioritaria de la política social consiste en combatir este mal" (la pobreza extrema) (Progresá, 1997: 66). La concepción de este Programa es que la pobreza extrema se concentra en el sector rural y que ahí deben canalizarse los esfuerzos principales, para evitar los sesgos urbanos de otros programas o acciones estatales, como lo había señalado Levy (1994: 96). La población-objetivo de este Programa son los pobres extremos rurales. Es un Programa focalizado y con todo un instrumental técnico para focalizar con mayor precisión, a través de los estudios sobre la magnitud en las localidades del país y de encuestas especiales dirigidas a todas las familias de las localidades más marginadas elegidas. El método para reducir la pobreza es así preferentemente de corte "directo". Lo que en los otros métodos indirectos se consideraba como un instru-

mento (salarización como forma de abandonar la pobreza), se toma ahora como resultado en el mediano plazo cuando los "niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados" (Progresá, 1997: 31). La vinculación de las acciones de alimentación, salud y educación en el Progresá permitiría al individuo-beneficiario aspirar en el futuro a lograr una incorporación positiva en el mercado de trabajo. Se trata de las teorías del capital humano (ver Román y Aguirre, 1998: 157-159).

Ahora bien, los problemas de este método de focalización no son menores: ¿qué hacer con los pobres extremos que habitan en regiones no marginadas rurales y también urbanas? ¿Qué hacer con los pobres extremos que habitan en pequeñas localidades y que no serán atendidos por el Progresá debido a la ausencia de infraestructura social? Un trabajo pendiente a realizar, en este sentido, es una nueva contabilidad: ¿cuántos pobres extremos quedan fuera de la nueva política social o de los servicios sociales propuestos en los programas focalizados? (ver en este volumen los problemas de exclusión calculados por Boltvnik y Cortés). El mismo Progresá de alguna manera reconoce esta problemática al afirmar la necesidad de "contar con información e instrumentos analíticos que permitan establecer zonas con una alta presencia de población que vive en situaciones de pobreza, inclusive en estados que tienen bajos porcentajes de hogares pobres" (Progresá, 1997: 13). Estos problemas no son privativos del Progresá, sino que los comparte con otros programas latinoamericanos de nuevo cuño (Raczynski, 1998: 159; Schteingart, 1999: 351).

Otro punto relevante, relacionado con la focalización, es qué hacer con los moderadamente pobres. Santiago Levy, respecto a ellos, afirma que lo más importante es "contar con marcos y políticas institucionales que no les discriminen, a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado". Para ellos, no debe haber transferencias ni subsidios, sino políticas de inversión y de "creación de oportunidades para incrementar sus ingresos productivos" (Levy, 1994: 71). La cuestión es, en la nueva política social, ¿qué se plantea frente a los moderadamente pobres? ¿No se ha caído de nuevo en la discriminación? Otro trabajo pendiente a realizar es una contabilidad adicional: ¿cuántos moderadamente pobres quedan fuera de la nueva política social? No se trata de señalar que en el anterior modelo había una cobertura total; la fragmentación y la segmentación del modelo lo impedían. La cuestión es qué nuevas formas de exclusión se dan con el nuevo modelo (ver De la Torre, 1996) y cómo pueden enfrentarse. Raczynski (1998: 161) plantea que los "errores de exclusión" son más eleva-

dos en las políticas focalizadas; en un país donde la pobreza extrema abarca a porcentajes elevados de la población, como en México, y donde la pobreza moderada tiene una extensión significativa, estos "errores de exclusión" pueden ampliarse notablemente, más en una situación de restricción fiscal presupuestal severa. De esta manera, la disminución de la importancia de los programas universales y los "errores de exclusión" mencionados pueden convertirse en una fuerza antisocial de severas consecuencias.

El texto de Santiago Levy, plasmado en políticas específicas en el texto del Progreso, es quizá el primer intento más significativo en México para lograr coherencia entre la política económica de las liberalizaciones y la política de combate a la pobreza. Explícitamente, los nuevos programas de alivio a la pobreza no sólo deben tener como meta "proporcionar los mínimos de bienestar a las clases desposeídas", sino que son un eslabón más de las reformas a la economía. En diversos elementos se puede destacar este intento de coherencia: el cuestionamiento a los subsidios a la oferta (precios), la necesidad de guiarse por el principio de eficiencia, la urgencia de mantener el equilibrio fiscal y de ser eficiente en el manejo de los recursos escasos. Por ejemplo, los subsidios (becas) incluidos en el Progreso son transferencias monetarias directas a las familias pobres elegidas, muestra de la preferencia por los subsidios a la demanda. Para acentuar esta tendencia a la coherencia subraya Levy (1994: 100):

Sólo cuando las políticas para los pobres formen parte integrante del programa nacional de desarrollo cambiarán las condiciones de los pobres de ser participantes menores del desarrollo a ser su objetivo central.

En cierto sentido, la nueva política de combate a la pobreza es concebida como parte integrante de la "reforma agrícola" aún pendiente para incorporar a las regiones rezagadas al resto de la economía; para este autor, en este sentido, es "esencial agilizar el proceso de reforma rural" (Levy, 1994: 17 y 86). Así, tanto el texto de Levy como el de Progreso acentuarán la focalización rural de las nuevas políticas, en contra de los sesgos urbanos de anteriores programas. Lo que llevará fácilmente a un nuevo sesgo de las políticas antipobreza, en este caso sesgo rural que desconoce la dimensión de los problemas de la miseria urbana en las grandes ciudades de México (pueden verse los textos de Boltvinik-Cortés y de Jusidman en este mismo volumen).

Ahora bien, en este intento de coherencia se filtra una ausencia importante de evaluación de los nuevos esquemas de política económica y política social: la pobreza de ahora, según ellos, es fundamentalmente herencia de las políticas públicas pasadas, como lo señala Levy explícitamente. ¿Qué pasa con la pobreza surgida en el contexto del tipo de ajuste implementado? ¿Qué pasa con los "perdedores" en los nuevos esquemas? ¿Cuáles han sido los resultados de la reforma rural y de los cambios en la política social? ¿Qué ha sucedido con la pobreza en el contexto del ajuste, del debilitamiento de las viejas instituciones sociales mexicanas, de la supresión de subsidios universales y de la débil creación de nuevas instituciones sociales?

El debate en Corea del Sur

En este contexto de debate latinoamericano y más particularmente mexicano, ¿qué políticas sociales han prevalecido en otras regiones y cuáles han sido sus resultados? ¿Qué métodos se han puesto en marcha para enfrentar la pobreza? El regreso de la discusión de los social en diferentes latitudes merece estudios comparativos detallados. En este trabajo sólo realizaremos una sintética comparación con Corea del Sur, país hermanado con México en las crisis financieras de fin de siglo. ¿Cómo han enfrentado en Corea la crisis financiera y cuál es el papel que asignan a las políticas sociales? Tareas comparativas internacionales, como ésta, están en la agenda imprescindible del estudio sobre las políticas sociales.

En tanto que expresión de una trayectoria propia, Corea del Sur experimenta también una emergencia de lo social. Previamente, en el contexto de políticas de promoción a las exportaciones pero sin abandono del mercado interno, Corea del Sur vivió un largo periodo de crecimiento, creación de empleos y aumentos salariales reales, que generaron un *habitus* social: crecer, tener oportunidades crecientes de empleo y de mejora real de ingresos, todo ello concebido como "algo normal", después de tres décadas, o como "natural" diría Rostow (1963: 19 y 22). Este país vivió más de 30 años de crecimiento económico acelerado, con tasas anuales de 7-8%; la última recesión fue al principio de la década de los 80; el salario real aumentó casi ininterrumpidamente a ritmos del 8% anual (es cierto que partió de salarios extremadamente bajos en los años 60). Corea pasó en poco años de un PNB per cápita apenas superior a los 200 dólares (1971) a 11,380 dólares en 1996. Junto con estos elementos subsistían también problemas de autoritarismo y de calidad de vida

cuestionables (por ejemplo, jornadas laborales extenuantes y porcentajes graves de accidentes industriales, ver Valencia, 1996).

La crisis de 1997-98 fue un duro impacto social debido al *habitus* mencionado. Después de la crisis financiera de 1997, el PIB de Corea en 1998 cayó en -5.8%, el desempleo se incrementó dramáticamente; los salarios manufactureros cayeron, por primera vez desde 1980, en -9.1% en 1998. La crisis de 1997-98 fue así no sólo un freno económico importante sino un choque cultural o psicosocial para una sociedad habituada al incremento permanente del consumo. Este choque despierta, sin duda aún más, la cuestión social en Corea del Sur.

La política social es, en este marco, centro de debate nacional. El convencimiento de varios investigadores es que los efectos sociales de la crisis de 1997-98 mostraron la debilidad de la política social coreana y su impropiedad para enfrentar el incremento significativo de la pobreza y la explosión del problema del desempleo. El consenso es la urgencia de consolidar la red de seguridad social coreana y de reformar la política social, aunque las alternativas son diversas. ¿Cuál fue el proceso de la política social de Corea del Sur y cuáles son los puntos de debate hoy en día? ¿Cuáles son los puntos de coincidencia o de diferencia entre la cuestión social a la coreana y a la latinoamericana o mexicana en concreto?

La política social en la era de la postguerra: caridad y asistencia

Durante el periodo de la guerra de Corea y la postguerra, la política social coreana se limitaba a actividades de emergencia, para apoyar a los refugiados. En 1953, al finalizar la guerra de Corea, el PNB por habitante era apenas de 67 dólares; la economía estaba estancada e iniciaba apenas la etapa de la reconstrucción. La situación era de extrema gravedad, pero era concebida como resultado de la colonia japonesa y de la guerra; las actividades principales fueron las caritativas, sobre todo de grupos extranjeros (Choi y Kwon, 1997: 544).

La política social en la era del crecimiento económico: primero crecer...

Después de esta etapa caritativa o asistencial, Corea inicia el proceso de industrialización acelerada y de urbanización creciente. Lo que hoy es conocido como el "milagro del río Han" inició en los años 60. Lo central en esta época era crecer e industrializarse; la política social se restringía a la creación de

empleos y a la mejora en los salarios. En síntesis, podemos decir que en este país se construye, desde principios de los años 60, un modelo dominante de combate a la pobreza por la vía indirecta, a través de la salarización creciente y de la construcción tardía pero relativamente acelerada, en los últimos treinta años, de las instituciones de la seguridad social; sin embargo, junto con este modelo fueron creándose elementos de focalización, sobre todo a finales de los años 80, con el impulso de transferencias de ingresos a sectores en la pobreza extrema y con la creación de un programa rural de educación y apoyo a la infraestructura. Podría compararse esta política social coreana con la mexicana y la latinoamericana en general de la época de sustitución de importaciones, sólo que en Corea el crecimiento y la mejora salarial fueron más acelerados.

En los años 60, después del golpe de Estado de Park Chung-Hee, inicia el periodo de fuerte crecimiento de la economía coreana, guiada por una política industrial activa y una fuerte presencia del Estado. La política social no escapa a este diseño y control estatal. La religión del crecimiento acelerado y dirigido por el Estado afectará a las instituciones sociales, consideradas de menor importancia; la *rush* o carrera acelerada (ver Hart Landsberg, 1993, y Woo, 1991) por lograr el desarrollo económico desacelerará la creación de instituciones sociales. Puede decirse que la concepción social, en estos primeros años del crecimiento, era construir la infraestructura económica y generar empleos para superar la pobreza; las actividades de bienestar social y de distribución de la riqueza fueron relegadas.

En los años 60, se inicia lentamente la creación de las instituciones de seguridad social, al menos en el papel o en las leyes. El presidente Park concebía que la manera de lograr la "liberalización de la pobreza" era a través de un fuerte crecimiento económico. El primer Plan Quinquenal (1962-1966) planteaba como uno de los objetivos centrales romper el círculo vicioso de la pobreza a través del crecimiento económico (Valencia, 1996: 627). En estos años se crean las instituciones para Pensiones -inicialmente para los funcionarios civiles (1961) y militares (1963)-, de Seguro contra Accidentes (1964), de Asistencia Pública y de Servicios de Bienestar Social para personas en problemas especiales (1961). A pesar de que una Ley de Seguro Social es decretada en 1963, el Seguro de Salud en el nivel nacional empezará apenas en realidad hasta 1977 (Kwon, 1993b: 109-110). En los años de arranque económico, la política social era de carácter pasivo (Choi y Kwon, 1997: 545). Así, la construcción de la red de seguridad social en Corea iniciará tardíamente en compa-

ración con algunos países latinoamericanos. Sin embargo, dadas las debilidades de esta red de seguridad social, a principios de los años 80 se pasa con mayor nitidez de la concepción de la caridad frente a los pobres a la creación de instituciones sociales, combinado con los subsidios alimenticios y el apoyo compensatorio (transferencias públicas a los pobres extremos, discapacitados, huérfanos, ancianos) (ver Kwon, 1998: 38-39). Por ejemplo, en el IV Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (1977-1981) se da un fuerte impulso al seguro social con la incorporación de trabajadores de empresas con más de 500 empleados (1977) y de funcionarios civiles y profesores de escuelas privadas (1978) (GRK, 1992: 106).

En los años 80, los gobiernos de Chun Doo-Hwan y de Roh Tae-Woo refuerzan legal e institucionalmente el sistema de seguridad social. Especialmente en la segunda mitad de esta década, en medio de las presiones sociales hacia la democratización, especialmente con las movilizaciones ciudadanas pacíficas de 1987, el gobierno de Roh anuncia un plan para mejorar la distribución de la riqueza, a través del apoyo a los sectores agrícolas (seguro de salud), la instauración de un sistema nacional de pensiones (1989) y el establecimiento del salario mínimo (1988) (Choi y Kwon, 1997: 548-549). Fieles a la tradición coreana de planeación y de aplicación paulatina de nuevas medidas de impacto económico, ya desde 1986, las autoridades ampliaron la cobertura del seguro social a los trabajadores de empresas con 10 ó más empleados; poco después se extendería a los autoempleados agrícolas (1988) y urbanos (1989), además de los trabajadores que laboraban en macroempresas de 5 ó más empleados (1988). En los años 80, las autoridades buscaban expandir la cobertura de los diversos sistemas de seguridad social. Y lo fueron haciendo junto con el incremento del empleo y los constantes aumentos salariales reales. El siguiente paso en este sentido fue dado en el gobierno de Kim Young-Sam, con el inicio del seguro de desempleo en 1995, incluido en el VII Plan Quinquenal (GRK, 1992: 106-107; ver también para este proceso de ampliación de cobertura Kwon, 1993a: 159-160).

En la etapa de fuerte crecimiento, de los años 60 hasta la crisis de finales de los 90, la política social fue así construir paulatinamente el sistema de seguridad social, ampliar la cobertura de los diferentes esquemas de seguridad social, generar empleos y oportunidades de ingresos a los trabajadores (ver Kwon, 1998: 37). Sin embargo, actualmente, varios investigadores coreanos señalan la debilidad de la política social de esta época, aunque subrayan también la

disminución importante de la pobreza en Corea. En un índice de los salarios reales manufactureros, con base 100 en 1970, éstos pasaron de 58 en 1963 a 530 en 1991 (Valencia, 1996: 634). Un incremento tan importante en los salarios reales, junto con la creación de empleos y la disminución paulatina del desempleo, llevaron a una reducción muy importante de la pobreza en Corea: 71% de disminución entre 1970 y 1990, de tal manera que en 1993 el índice de la pobreza en general había llegado a solamente 7.6% de la población (Adelman, 1997: 540).

Podemos ver los resultados de la cobertura de la seguridad social en Corea y comparar con algunos países de América Latina. Tardíamente, pero Corea transita hacia una sociedad "de bienestar" en sólo 30 años (ver You y Lee, 1999). En el contexto de la crisis financiera de Corea, la cobertura de la seguridad social coreana es la siguiente (Pascha y Kwon, 1999: 537).

- Pensiones: 47.4% (1998). En 1998 fueron incluidos los autoempleados para completar la cobertura. Este seguro inició en 1960. En México, en 1996, 33.9% de la PEA estaba cubierta por los sistemas de pensiones (Solís y Villagómez, 1999: 113).
- Seguros contra accidentes de trabajo: 62.4%. Falta por incluir a los trabajadores de "cuello blanco". Este seguro inició en 1964.
- Seguro de salud: 100% de cobertura. Este seguro inició de hecho en 1977. En México, la población cubierta en salud por la seguridad social es de 51.6% (1995). La Secretaría de Salud (sistema de salud abierto) cubría en 1995 a 27.5% de la población (Frenk et alii, 1999: 75).
- Seguro de empleo: 51.8% de los empleados. Con las medidas anti-crisis se incrementará la cobertura en 1999. Este seguro inició en 1995. Sin embargo, sólo un pequeño porcentaje de los desempleados de la crisis recibía en 1998 el seguro por el desempleo (aproximadamente 16% en 1999, You y Lee, 1999: 25), debido a la juventud del programa. En México no existe el seguro del desempleo.
- Asistencia pública: 3.3% de la población, con apoyos de subsistencia. La Ley de asistencia pública se creó en 1961. En 1999, en México, el Progreso había llegado ya a cubrir cerca de dos millones de familias, aproximadamente el 10% de la población nacional. Este Programa focalizado inició en México en 1997.
- Apoyos especiales para ancianos, mujeres y niños en situación especial, y discapacitados. A partir de 1961 en Corea.

No obstante, Chang (1999: 45-46) señala que ninguna de las administraciones coreanas ha mostrado un compromiso serio para la construcción de una red de seguridad social, de tal manera que en 1995 el gasto público en seguridad social era uno de los más bajos del mundo. Uno de los esloganes de la segunda mitad del gobierno de Kim Young Sam fue la "globalización de la calidad de vida" que significaba que el bienestar de los coreanos debía medirse en relación al de los países avanzados. Según el investigador citado, esta comparabilidad sólo fue buscada de una manera formal o nominal sin beneficios reales para la población. Estas conclusiones críticas parecen fuertes a la luz del contraste con las coberturas y calidades de los sistemas de seguridad social de otras sociedades, como las latinoamericanas. Puede aceptarse, sin embargo, que los límites de la seguridad social coreana proceden de su tardía construcción, de su fragmentación con beneficios iniciales a sectores restringidos (militares, maestros, servidores públicos y empleados de las grandes compañías o chaebols), y de las deficiencias en la calidad o cobertura de los servicios; por ejemplo, aunque el seguro médico abarca formalmente a prácticamente el 100% de la población, en primer lugar, no todas las enfermedades son cubiertas, notablemente el caso de algunas enfermedades de costosa atención como el cáncer o problemas dentales mayores, y en segundo lugar los pacientes asegurados deben pagar parte de los gastos médicos (20% de gastos hospitalarios); a principios de los 90, con todo y seguro médico los coreanos tendían a pagar 50% de sus gastos de salud (Kwon, 1993a: 260 y 267; You y Lee, 1999: 22-23).

Ahora bien, Chang (1999) y otros autores señalan que las administraciones coreanas han concebido que la solución a los problemas de pobreza es de carácter individual y de la esfera de la familia; han confiado en las redes de solidaridad familiar y en la ética neo-confuciana (solidaridad de la familia tradicional extensa). Incluso algunos burócratas han cuestionado las políticas de seguridad social por su supuesto efecto de debilitamiento de las redes de protección familiar. Estas concepciones sobre la pobreza (problema individual), el trasfondo cultural defendido por algunos sectores gubernamentales (solidaridad familiar) y la preferencia por las políticas aceleradas de crecimiento contra todo, generaron una política social débil sólo integrada al modelo económico en construcción. Mientras el crecimiento se mantuviera y los salarios crecieran, los límites de este modelo podrían esconderse. El problema sería cuando llegara un freno económico y la caída del ciclo. Efectivamente así sucedió.

La política social a la luz de la crisis de 1997-98 y sus efectos sociales

La crisis de 1997-98 tuvo efectos sociales muy graves. Dos indicadores son significativos. El desempleo se incrementó de 556,000 (2.6% de la PEA) en 1997 hasta cerca de 1.6 millones a finales de 1998 (7.4% de la PEA); en 1999, el desempleo superó el 8% de la PEA (Yoo, 1999: 1). La pobreza prácticamente se duplicó entre 1997 y 1998 (según diversas fuentes: para algunas pasó de 3% de la población a 7.1-7.8%, para otras de 4.2% a 10.8%, en sólo un año).⁵ El "hábitus" del crecimiento y de las mejoras en el ingreso familiar, sufrió un severo golpe. La crisis se instaló en la clase media y en los sectores pobres. Las preocupaciones sociales de la sociedad coreana se agudizaron en este periodo: incluso muchos hablan de que sectores de la clase media pasaron a la pobreza, en medio del brutal incremento del desempleo y de la reaparición de los *homeless*. Los debates han sido intensos y los nuevos programas de gobierno tratan de enfrentar estos problemas; incluso el representante del FMI en Corea mencionó que el fortalecimiento de la red de seguridad social es esencial en la situación actual (Dodworth, 1998).

Choi y Kwon (1997: 562-575) critican fuertemente la estrategia coreana en la política social: primero crecer, luego preocuparse por el bienestar social. La política social, cuestionan, desatendió así la atención directa a los pobres y la distribución de la riqueza. (Paradójicamente, Corea es señalado como una sociedad relativamente igualitaria o menos desigual en comparación con otras sociedades, especialmente las latinoamericanas; el índice de Gini de la distribución del ingreso fue de 0.31 en 1993, Adelman, 1997: 539). Señalan que la pobreza sí ha disminuido fuertemente, pero que los problemas de distribución de la riqueza se han incrementado si se toman en cuenta la concentración de la propiedad de la tierra y los ingresos financieros. Si bien los índices de Gini en Corea respecto a la distribución del ingreso, son muy bajos comparados con los países de América Latina, éstos índices se incrementan sustancialmente al referirse a los activos financieros y sobre todo a la propiedad de la tierra urbana, indicadores en los que llegan a superar 0.80 a finales de los años 90 (Choi y Kwon, 1997: 568-570).

⁵ Entrevista con el profesor Soowon Kwon, junio de 1999, Seúl, Corea.

Para You y Lee (1999: 20-28) el bajo gasto público en seguridad social es sólo una parte menor de la debilidad de la política social coreana (si se suma el gasto de educación, salud, seguridad social y vivienda, éste representa apenas un poco menos del 35% del gasto público total). Estos investigadores señalan que la política social coreana no estaba preparada para enfrentar la exacerbación de los problemas sociales en el contexto de la globalización y de la crisis financiera. Los sucesos de 1997-98, lo prueban. Señalan, por una parte, que si bien Corea se ha ido transformando hacia una sociedad de bienestar con cobertura universal para los principales servicios de seguridad social, existen fuertes problemas de calidad de los servicios y de distorsiones que favorecen la desigualdad (por ejemplo, se favorece la sobremedicación con el sistema de pago por servicio médico, se subsidia a las escuelas privadas, se beneficia más a los burócratas en el sistema de pensiones); por otra parte, las instituciones sociales no estaban preparadas para una crisis social como la de 1997-98: a pesar de existir seguro de desempleo, no había experiencia institucional acumulada para enfrentar el incremento del desempleo y de igual forma Corea no había tenido experiencia para administrar un programa de apoyo a la pobreza. Es urgente, según los autores, una reforma de la política social y nuevas políticas para redistribuir la riqueza. La política social en el nuevo contexto de apertura no puede ser limitada simplemente a la política de crecimiento económico, ni la política de atención a la pobreza a este método indirecto. El nuevo contexto de apertura económica exige el replanteamiento de una política social que fue funcional en el contexto de economía cerrada o en apertura paulatina y con fuerte crecimiento.

Los debates: hacia una reforma

Ante la crisis y los debates sobre la red de seguridad social, ¿hacia dónde se está yendo el nuevo gasto social en Corea del Sur? En general, el consenso estriba en mejorar la protección social e iniciar una política social más activa. Las principales nuevas acciones son:

- Fortalecimiento de la red de seguridad social: el sistema de pensiones fue ampliado en 1999 a los auto-empleados y a los desempleados, el seguro de discapacidad será ampliado en el 2001 a las empresas con al menos cinco trabajadores, el seguro de desempleo (instaurado en 1995) cubre ya prácti-

camente a todos los trabajadores desde 1999. Corea del Sur tiende a ser una "welfare society" con cobertura universal, aunque aún no tiene programas de apoyo familiar (las *allocations familiales* de Francia, por ejemplo). A diferencia de la moda intelectual, en este país se plantean gobierno y sociedad la necesidad de fortalecer la red de seguridad social. Por ejemplo, consultores del gobierno entrevistados por nosotros en junio de 1999 se cuestionan cómo dar incentivos a los microempresarios del sector informal para que inscriban a sus trabajadores en el seguro del desempleo. Esto sucede en pleno proceso de crisis y recuperación (ver You y Lee, 1999).

- Incremento del gasto social dirigido directamente a los pobres coreanos: cerca de dos millones de personas (1,920,000) reciben apoyos en ingresos, en becas escolares, en gastos médicos, en atención a los niños y en gastos especiales para el invierno. El gobierno coreano planea gastar en esto, para 1999, poco menos de 2,000 millones de dólares (GRK, 1999: 29).
- Creación de empleos temporales públicos; apoyos fiscales y financieros a pequeñas y medianas empresas para que generen empleos adicionales; apoyos fiscales y crediticios para las construcciones de viviendas (para generar también nuevos empleos); expansión de inversión pública. Con todos estos instrumentos, el gobierno coreano espera impulsar la creación de casi medio millón de nuevos empleos en 1999. El gasto especial de 1999 para estos programas fue presupuestado en poco menos de 8,000 millones de dólares.

A pesar del consenso en avanzar en la política social, los debates sobre las formas concretas son importantes: algunos sectores tradicionalistas se oponen a una reforma de la política social que mine el sistema familiar neo-confuciano (Chang, 1999: 46); para otros, es fundamental la necesidad de centrarse en los pobres (focalizar) y no tanto en el desempleo, y en este contexto proponen incrementar el gasto público (Pascha y Kwon, 1999: 541-545), aunque también algunos especialistas arguyen la necesidad de aumentar la cobertura del sistema de desempleo, en coincidencia con las acciones gubernamentales recientes⁶; varios subrayan la necesidad de desarrollar (calidad) aún más el sistema de seguridad social, al estilo de los países desarrollados y para ellos proponen también incrementar el gasto público (You y Lee, 1999). Por lo pronto, en

⁶ Entrevista con el investigador del Korea Labor Institute, Jai-Joon Hui, junio de 1999, Seúl, Corea.

1999, el déficit fiscal llegará a cerca de -5% del PIB, sin escándalo empresarial y ni siquiera del FMI.

En síntesis, la crisis de 1997 ha provocado la discusión por la reforma de la política social en Corea del Sur. De un método preferentemente indirecto, junto con la construcción rápida de un sistema de seguridad social, se transita probablemente hacia el fortalecimiento temporal de un sistema mixto que incluya más acciones de carácter focalizado (atención a la pobreza creciente en los últimos años). No hay indicios, sin embargo, de que este país vaya a abandonar su concepción de política social ligada a la salarización, a diferencia de las economías más grandes de América Latina. Sin embargo, el comportamiento macroeconómico futuro de la economía coreana será fundamental para saber si podrán continuar con este proceso salarizador. Un cambio en este sentido sería realmente una modificación mayor en las reglas de la sociedad coreana contemporánea.

Conclusiones

En América Latina se ha vivido un fuerte proceso de cambio de la política social, desde un modelo tradicional universalista limitado o fragmentado hacia uno más acorde con las liberalizaciones económicas, con predominio de las tendencias focalizadoras. Las trayectorias nacionales no son, no obstante, expresión idéntica de esta transformación general. En el caso mexicano nos encontramos con una política social en transición hacia el acento en los elementos focalizadores (o métodos "directos" de combate a la pobreza) y de subsidios a la demanda, con el abandono del modelo de salarización parcial (o métodos "indirectos" de combate a la pobreza), aunque todavía con algunas características limitadas de subsidios a la oferta y de un sistema fragmentado de seguridad social y en transición también hacia la incorporación de prácticas de mercado.

En Corea del Sur, en cambio, la política social experimenta las insuficiencias del modelo anterior (modelo de salarización dinámica, con la construcción tardía pero rápida del sistema de seguridad social y la incorporación reciente de elementos focalizadores) para enfrentar una crisis de apertura financiera acelerada y de incremento sin precedentes del desempleo. Todavía es temprano para indicar la dirección de una nueva política social coreana, aunque los severos efectos sociales de la crisis han facilitado un ambiente favorable para completar la red de seguridad social y para incorporar políticas

focalizadoras al menos temporalmente para los "perdedores" de la crisis, todo ello con una política agresiva de gasto social en un contexto de fuerte déficit fiscal. Con los elementos actuales, sólo podríamos decir que la política social coreana parece fortalecer los rasgos de un modelo mixto.

Al comparar las tendencias de la política social de México (AL) y Corea del Sur nos encontramos que en ambos casos existe una fuerte inquietud por atender focalizadamente a los sectores débiles, pero que en Corea esto ha sucedido mientras la red de seguridad social se ha ido completando notablemente en los últimos años. La salarización dinámica en Corea y las políticas complementarias (extensión de algunos servicios sociales a los autoempleados urbanos y rurales, a los trabajadores agrícolas) han permitido la creación de un sistema de seguridad social con rasgo universalistas. De un sistema fragmentado, Corea transita hacia una red más completa y más compleja, con una cobertura más amplia y con sectores del sistema prácticamente ausentes en AL (seguro del desempleo); México (y en cierta extensión varios países de AL) se quedó en un régimen fragmentado, más limitado aún con la crisis de la salarización y con la recesión. La apertura económica afectó a ambos modelos, aunque de forma diferenciada: los métodos indirectos de reducción de la pobreza coreana mostraron mayor solidez, aunque al darse tanto la apertura financiera acelerada como la crisis financiera salieron a la luz sus debilidades (la impreparación para afrontar situaciones de emergencia); los nuevos métodos directos de atención a la pobreza en México (y en AL) se han mostrado aún insuficientes para enfrentar los enormes huecos dejados por el modelo tradicional e incluso podrían generarse nuevas exclusiones.

En México (y en AL) la restricción financiera ha llevado en general a la privatización y a la reducción, en muchos casos, del gasto público, lo que afectado al gasto social (sino reducción de gasto al menos freno); en Corea, al contrario, después de la crisis, el contexto sociopolítico es favorable al incremento en el gasto social para fortalecer la red de seguridad social. Al menos en la presente coyuntura (1999), en México (y en AL) se privilegia el equilibrio fiscal como objetivo; en Corea del Sur la prioridad se centra en la necesidad de fortalecer el sistema de seguridad social. Dicho de otra manera, mientras en México la atención se centra en el "blindaje financiero", en Corea del Sur en una especie de "blindaje social". Ciertamente sin solidez financiera no podrá funcionar el segundo; pero sin solidez social, el primero será mero efecto contable y fuente de mayores conflictos sociales.

Bibliografía

- Adelman, Irma (1997), "Social development in Korea, 1953-1993" en Cha, D.S., Kim, K.S y Perkins, D.H., *The Korean economy 1945-1995: Performance and vision for the 21st century*, Seúl: Korea Development Institute, pp. 509-540.
- Barba, Carlos (1995), "La crisis y el futuro de la política social en México" en Enrique Valencia Lomeli (Coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara: Iteco-Idea-Universidad de Guadalajara, pp. 147-165.
- Boltvinik, Julio (1996), "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación" en Asa Cristina Laurell (Coord.), *Hacia una política social alternativa*, México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friederich Ebert Stiftung, pp. 97-128.
- Chang, Kyung-Sup (1999), "Compressed modernity and its discontents: South Korean society in transition" en *Economy and Society*, Vol. 28, Núm 1, febrero 1999, pp. 30-55.
- Choi, K. y Kwon, S. (1997), "Social welfare and distribution policies" en Cha, D.S., Kim, K.S y Perkins, D.H., *The Korean economy 1945-1995: Performance and vision for the 21st century*, Seúl: Korea Development Institute, pp. 541-585.
- Dávila, E. R. y Levy, S. (1999), "Pobreza y dispersión poblacional" en F. Solís y A. Villagómez (Coords.), *La seguridad social en México*, Lecturas del Trimestre Económico, No. 88, México: FCE-CIDE, pp. 369-398.
- Dodworth, J. (1998), *The role of IMF in Korea*, Seúl, Ponencia en Seoul Forum on The Asian Economic Crisis and the Role of the Church. The IMF, Human Rights and the Church, Sesión 2, pp. 2-6, agosto.
- Duhau, Emilio (1997), "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIX, No. 2, abril-junio de 1997, pp. 185-207.
- Duhau, E., y Schteingart, M. (1999), "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia" Martha Schteingart (Coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Global Urban Research Initiative-Miguel Ángel Porrúa, pp. 159-197.
- Escobar Latapí, Agustín (2000), "México: la pobreza vista desde una perspectiva política y académica" en Rigoberto Gallardo y Joaquín Oesterio (Coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, Tomo 3, Iteco-Universidad Iberoamericana, en prensa.

- Farfán Mendoza, Guillermo (1997), "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México" en Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomeli (Coords.), *La política social. El debate nacional. Tomo 5*, México: Universidad de Guadalajara-Editorial Diana, pp. 35-59.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1980), *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Barcelona: Ediciones Grijalbo.
- Frenk, J. et alii (1999), "La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma" en F. Solís y A. Villagómez (Coords.), *La seguridad social en México*, Lecturas del Trimestre Económico, No. 88, México: FCE-CIDE, pp. 35-102.
- González de la Rocha, Mercedes (1998), *Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la política social en México*, Guadalajara: Ciesas, Occidente-Population Research Center, mimeo.
- González de Santiago, María de Lourdes (1998), *El sistema previsional en Chile 1983-1996. Su impacto en la reforma al sistema de pensiones en México*, Tesis de Licenciatura en Asuntos Internacionales, Universidad de Guadalajara, febrero de 1998.
- Gordon, Sara (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México" Martha Schteingart (Coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Global Urban Research Initiative-Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-79.
- Government of the Republic of Korea (GRK, 1992), *The seventh five-year economic and social development plan*, Seúl: Autor.
- GRK (1999), *Reinforced policy measures for job creation and protection for the unemployed*, Seúl: Autor.
- Hart-Landsberg, Martin (1993), *The rush to development*, Nueva York: Monthly Review Press.
- Kwon, Soonwon (1993a), *Social Policy in Korea: challenges and responses*, Seúl: Korea Development Institute.
- Kwon, Soonwon (1993b), *Improvements in anti-poverty programs: a study of poverty alleviation and government initiatives in Korea*, Seúl: Korea Development Institute.
- Kwon, Soonwon (1998), "The Korean experience of poverty reduction: lessons and prospects" en *Poverty Alleviation*, Seúl: Korea Development Institute-United Nations Development Programme, pp. 29-45.

- Kwon, Soonwoon (1999), "Economic justice and social welfare. New principles of economic policy" en Chang-in Moon (ed.), *Democratization and globalization in Korea: Assessment and prospects*, Seúl: Yonsei University Press, en prensa.
- Landim, Leilah (1997), "El proceso de consulta para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en Brasil" en E. Valencia y D. Winder, *El desarrollo, una tarea en común*, Guadalajara: Synergos Institute-IDEA-Rod Observatorio Social.
- Laurell, Asa Cristina (Coord.) (1996), *Hacia una política social alternativa*, México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friederich Ebert Stiftung.
- Laurell, Asa Cristina (1997), *La reforma contra la salud y la seguridad social*, México: Era-Friederich Ebert Stiftung.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México" en Félix Vélez (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-El Trimestre Económico-FCE, pp. 56-112.
- López Moreno, Eduardo (1996), *La vivienda social: una historia*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Universidad Católica de Lovaina-Orscom-Red Nacional de Investigación Urbana.
- Menjívar Larín, Rafael, "Política social y pobreza en Costa Rica" en Martha Schteingart (Coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Global Urban Research Initiative-Miguel Ángel Porrúa, pp. 137-156.
- Moctezuma Barragán, Esteban (1998), "La política social del Estado Mexicano" en *El mercado de valores*, octubre de 1998, pp. 3-18.
- OECD (1998), *México 1998, OECD Economic Surveys*, París: Autor.
- Orozco, Misisés I. (1994), "Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema" en Félix Vélez (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-El Trimestre Económico-FCE, pp. 113-139.
- Progresá (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Raczynski, Dagmar (1998), "The crisis of old models of social protection in Latin America: New alternatives for dealing with poverty" en Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell (editores), *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 140-168.
- Román Morales, Luis Ignacio, *Vision des périodes du rapport salarial mexicain en fonction de l'intervention étatique*, Tesis de Doctorado, París: Universidad de París X Nanterre.

- Román Morales, L. I. y Aguirre Reveles, R. (1998), "Economía política y política social frente a la pobreza en México" en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo 1, Guadalajara: IIESO-Universidad Iberoamericana, pp. 101-168.
- Rostow, W. W. (1963), *Les étapes de la croissance économique*, París: Editions du Seuil.
- Schteingart, Martha (1999), "Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos" en Martha Schteingart (Coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Global Urban Research Initiative-Miguel Ángel Porrúa, pp. 337-356.
- Solís, F. y Villagómez, A. (1999), "Las pensiones" en F. Solís y A. Villagómez (Coords.), *La seguridad social en México*. Lecturas del Trimestre Económico, No. 88, México: FCE-CIDE, pp. 103-160.
- Tavares Soares, Laura (1999), "Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano" en Martha Schteingart (Coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Global Urban Research Initiative-Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-47.
- Torre, Rodolfo de la (1996), "10 Antítesis y tres comentarios a Boltvink" en Asa Cristina Laurell (Coord.), *Hacia una política social alternativa*, México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friederich Ebert Stiftung, pp. 147-151.
- Valencia Lomeli, Enrique (Coord.) (1995), *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara: IDEA-ITESO-UdeG.
- Valencia Lomeli, Enrique (1996), *Deux trajectoires, deux ajustements: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique, 1979-1992*, Tesis de Doctorado, París: Universidad de París VII.
- Valencia Lomeli, E., y Aguirre Reveles, R. (1998), "Discursos. Acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza" en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo 1, Guadalajara: IIESO-Universidad Iberoamericana, pp. 27-99.
- Vilas, Carlos M. (1995), "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" en Carlos M. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM-Nueva Sociedad, pp. 9-29.

- Villar Gómez, R. y Rojas Rubio, M. (1997), "El proceso de consulta para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia" en E. Valencia y D. Winder, *El desarrollo, una tarea en común*, Guadalajara: Synergos Institute-IDEA-Red Observatorio Social.
- Ward, Peter (1989), *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México: Nueva Imagen.
- Woo, W. E. (1991), *Race to the Swift. State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York: Columbia University Press.
- Yaschine, Iliana (1999), *The changing anti-poverty agenda: What can the Mexican case tell us?*, mimeo.
- Yoo, Gyeongjoon (1999), *Employment, income and price*, Seúl: Korea Labor Institute, mimeo.
- Yoo, J.I. y Lee, J.H. (1999), *Economic and social consequences of globalization: the case of South Korea*, Seúl: Korea Development Institute (mimeo).

POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y FOCALIZACIÓN REFLEXIONES EN TORNO AL PROGRESA

Emilio Dahcan¹

Si se observa la propuesta del Programa de Alimentación, Salud y Educación (Progesa), en el contexto de los programas aplicados en el país para combatir la pobreza, resulta evidente que se trata de un programa de gran emvergadura que intenta basar una estrategia de combate a la pobreza con criterios y mecanismos de focalización fundamentados en un conjunto de características atribuibles al fenómeno de la pobreza y articulados con relativa claridad en función de tales características y de la relación que guardan entre ellas. Por ello, la discusión de sus supuestos, sus criterios de focalización, sus objetivos, sus mecanismos y su aplicación, no sólo resulta de primordial interés en sí misma, sino que posee singular relevancia en términos del debate más amplio sobre las reformas al sistema de bienestar social y la orientación que debería imprimirse a las mismas.

De modo que para situar el Progesa como programa focalizado en el combate a la pobreza extrema es conveniente, desde mi punto de vista, adoptar como contexto la evolución de las principales ideas y objetivos que han orientado desde los años ochenta, la reforma de las políticas y programas de bienestar social en América Latina y en México.

Desde esa perspectiva, en este trabajo comienzo por discutir brevemente lo que denomino como paradigma emergente de la política social en América Latina y examino la influencia del mismo en las reformas operadas en México, para a continuación analizar el Progesa en términos de sus principales supuestos, sus criterios de focalización y su lógica interna, y concluir con el planteamiento de algunas reflexiones críticas.

Por último, creo importante señalar que considero que en la preparación de este texto, resultado de una reelaboración de la ponencia que presenté en el seminario que dio origen a los trabajos reunidos en este libro, han sido para mi fundamentales las estimulantes presentaciones y discusiones que se dieron en el mismo; es decir, se trata de un producto de cuyo contenido soy responsable, pero que sin duda no sería el mismo de no haber tenido la oportunidad de participar en el seminario de referencia.

¹ Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

Los principios inspiradores de las reformas a los sistemas de bienestar social en América Latina

Si se observa en una perspectiva panorámica el debate sobre las políticas de bienestar social en América Latina, así como las reformas aplicadas en gran parte de los países latinoamericanos en distinta medida y en grados diversos, según el área de que se trate, así como las formulaciones explícitas de alternativas a los sistemas construidos en dichos países hasta los años ochenta, se advierte la fuerte influencia de un paradigma *emergente*² que puede ser sintetizado a través de cuatro principios básicos:

En primer lugar, las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control), pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación.

En segundo lugar, el Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales pues, por una parte, hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos y porque es conveniente que, en general, teniendo en cuenta el principio de que "lo que no cuesta no se valora", los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento) y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.

En tercer lugar, debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social. De modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores, y para ello deben evitarse los monopo-

² Así denomina Rolando Franco (1997) el paradigma que a partir de los años ochenta ha venido inspirando buena parte de las reformas de los sistemas de bienestar social en América Latina. Advértase que no todos los elementos presentes en este paradigma configuran, tomados aisladamente un paradigma neoliberal; por ejemplo, la descentralización en la prestación de los servicios sociales, la participación de agentes no estatales y la participación de los usuarios son reivindicados también desde otras perspectivas que difícilmente podrían ser catalogadas como neoliberales. Por ejemplo, véase Giddens, 1999, cap. IV.

lios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio son las virtudes atribuidas a la concurrencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, y reducción de los costos.

En cuarto lugar, los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas y deben ser aplicados respondiendo a los principios de *focalización* (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), *subsidio a la demanda* (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), *evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto*, *prioridad a los más necesitados* y *equidad*, entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales.³

De modo que frente a los postulados subyacentes al paradigma previamente dominante - *acceso universal* y *papel redistributivo de las políticas sociales*- los cuales desde luego fueron aplicados de modo parcial y muchas veces con resultados perversos, el nuevo paradigma los sustituye por diferenciación del acceso vía la privatización y la competencia, el subsidio a la demanda y la focalización. A través de esta sustitución, la problemática de la política social tiende a ser acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: *¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas?* *¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social?* (Duhau, 1997a).

Las reformas del sistema de bienestar social en México y la influencia del paradigma emergente

Obviamente, las reformas reales constituyen adaptaciones más o menos fragmentarias de los principios del paradigma emergente. Esto es muy claro en el caso de México, donde el inicio de la reorientación de la política social puede

³ La enumeración de estos principios incorpora una síntesis de la confrontación que realiza R. Franco (1997) entre un paradigma "dominante" (el vigente hasta los años setenta en América Latina) y un paradigma "emergente".

ser situado como parte de las respuestas estatales a la crisis de los años ochenta; al mismo tiempo, las instituciones y programas vigentes en la actualidad no han operado una completa sustitución del modelo que se fue conformando a partir de los años cuarenta, sino más bien una serie de ajustes y de medidas de racionalización administrativa y financiera. Esta racionalización ha ido acompañada, en ciertos casos, de la creación de nuevos programas y, en otros, de la reorientación de los preexistentes; y, más específicamente, del desarrollo de programas destinados a combatir la pobreza, como es el caso del Progreso, en forma concomitante con una progresiva reducción, hasta llegar a su eliminación, de los mecanismos que implicaban la aplicación generalizada de subsidios basados en la oferta, además de la implementación de subsidios a la demanda y la privatización parcial de la seguridad social. Veamos rápidamente las principales líneas de transformación en las áreas fundamentales.

En el campo de la vivienda, la creación en 1982 del Fondo de Habitaciones Populares (hoy en estado vegetativo), no sustituyó a las instituciones y programas preexistentes dirigidos a la población asalariada del sector formal, sino que vino a complementarlos, al igual que el recientemente creado programa Vivah. Al mismo tiempo, los organismos basados en mecanismos solidarios, como el Infonavit y el Fovissste, fueron objeto de una serie de reformas sucesivas que han desembocado en la actualidad en su conversión en organismos puramente financieros, que otorgan crédito a sus derecho-habientes y financiamiento a promotores privados, pero no intervienen en la producción y promoción de viviendas.

En el terreno de la educación, se ha sostenido el modelo de acceso universal y gratuito, al menos a nivel de la educación básica y media superior, al mismo tiempo que se establecieron mecanismos destinados a fortalecer la carrera magisterial, basados al igual que los también puestos en marcha en las universidades públicas, en la diferenciación salarial vía la evaluación del desempeño y las credenciales educativas. Por otro lado, se amplió la definición de educación básica obligatoria para incorporar la secundaria y ambas fueron objeto de un proceso de descentralización progresiva, mediante la transferencia de recursos e infraestructura a los gobiernos estatales.

En la esfera de la salud, la incorporación a la Constitución del "derecho a la salud", fue traducida en el fortalecimiento de la llamada atención primaria o básica, al mismo tiempo que se fue descentralizando la prestación de los servicios de salud a la llamada "población abierta". En este caso, la universalidad

del acceso, fragmentada a través de los servicios de salud basados en la seguridad social y los servicios destinados a la población que no cuenta con ella, ha significado de hecho la institucionalización de un sistema dual, dentro del cual el subsistema destinado a atender a la población no asegurada opera en la práctica como un sistema para pobres (véase Duhau, 1997).

En lo que respecta a las instituciones de seguridad social, el aspecto sustantivo de las reformas recientes es el pasaje, vía la privatización del sistema provisional, de un sistema de reparto a otro de capitalización individual.

En el ámbito de la alimentación, la amplia red de regulaciones y empresas paraestatales organizadas en torno a la Conasupo fue progresivamente desmontada a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)⁴, por un lado como parte del proceso de privatización de empresas públicas y, por otro, en función de la eliminación de la aplicación generalizada de subsidios a la oferta a través del precio de productos básicos. De lo que fuera el sistema Conasupo restan, reformados, tres componentes destinados a la aplicación focalizada de subsidios: Diconsa, que opera tiendas para el abasto de productos básicos en áreas rurales; Liconsa, que administra un conjunto de plantas procesadoras y opera el Programa de Abasto Social de Leche; y Fidelist que opera un muy mermado programa de distribución gratuita de tortilla.⁵

Por último cabe señalar que en la actual administración federal (1994-2000), se pusieron en marcha un conjunto de programas focalizados y destinados fundamentalmente a zonas rurales, destinados a combatir la pobreza a través de la generación de empleos temporales y el desarrollo de macroempresas (véase www.sedesol.gob.mx).

En resumen, considerada en sus tendencias generales, la reorientación del sistema de bienestar social en México iniciada en los años ochenta, se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) un cierto grado de descentralización, en particular en el ámbito de la salud y la educación básica; 2) reforma financiera y operativa de la seguridad social y de los fondos solidarios de vivienda, y privatización parcial de la primera e introducción todavía incipiente de meca-

⁴ El día 7 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de liquidación de la Conasupo.

⁵ Retorno aquí, con algunos cambios, lo planteado en un texto anterior (Duhau, 1997: 194-197). En lo que respecta a los programas federales vigentes destinados a combatir la pobreza, puede consultarse la página www.sedesol.gob.mx.

mismos de apoyo directo a la demanda en la esfera de la vivienda; 3) eliminación virtualmente total de la aplicación generalizada de subsidios a la oferta de bienes y servicios básicos suministrados comercialmente; 4) desarrollo de nuevos programas focalizados en la atención de la pobreza, que en algunos casos, destacadamente el Progresá, implican transferencias monetarias individualizadas que operan como subsidios a la demanda; 5) apelación generalizada en los programas focalizados en la pobreza, a la co-responsabilidad de los beneficiarios y a la participación y organización de las comunidades correspondientes.

El Progresá en el marco de la evolución general del sistema de bienestar social

Veamos ahora cómo se ubica el Progresá dentro de esta evolución general. Comenzando por lo obvio, el Progresá es un programa focalizado en el combate a la pobreza extrema en el que se combinan mecanismos de complementación de los ingresos familiares (es decir mecanismos que operan como subsidios a la demanda) y mecanismos de apoyo nutricional y prestación de servicios de salud y de educación para la salud. Condicionados, en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios. De aquí se derivan una serie de dimensiones importantes del programa que implican tanto una concepción del problema de la pobreza como del modo de combatirla.

En primer término, si bien la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada está basada en el Progresá en el método de línea de pobreza, utilizando como parámetro la canasta normativa alimentaria definida en el marco de Coplamar, la lógica de este Programa se apoya en una hipótesis acerca de la diferencia entre ambos grados de pobreza que no refiere a la condición (ingreso y satisfacción de necesidades), sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones. Así, se asume en el caso de los pobres extremos que su condición implica la incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas. Los pobres moderados o "relativos", en cambio, aunque experimentan diversas carencias, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el Progresá, pueden emerger de su condición por sí mismos, en la medida que el entorno macroeconómico y macrosocial proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial. Por ello los prime-

ros requieren de apoyos específicos (entre ellos subsidios directos a la demanda), en tanto que los segundos no.

En segundo lugar, desde la perspectiva del Progresá, la pobreza no es un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos. Lo que dicho de otro modo significa afirmar que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos.

Tercero, debido a lo anterior, los mecanismos de apoyo a los pobres no deben operar como un "des-incentivo" para el despliegue de las capacidades productivas. De este supuesto se deriva como veremos más adelante, el monto máximo establecido para los apoyos en dinero.

Cuarto, la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada, junto con el énfasis en la "profundidad" de la pobreza, que de acuerdo con el método de diagnóstico utilizado es mayor en las áreas rurales, indica la necesidad de dar prioridad a dichas áreas y, en particular, a las comunidades de menos de 500 habitantes. Es decir, el Progresá propone una doble focalización: sus destinatarios son los pobres extremos y su secuencia de aplicación implica modalidades de focalización regional basadas en atender en primer término a familias en pobreza extrema que habitan en comunidades rurales de alto y muy alto grado de marginación.

Quinto, de acuerdo con el Progresá, en el círculo vicioso implicado en la pobreza extrema, las elevadas tasas de natalidad y las correspondientes familias numerosas, constituyen un mecanismo que contribuye de modo decisivo a su reproducción, debido entre otras cosas a que a nivel macro económico contribuyen a aumentar la oferta de trabajo no calificado.

El problema de la definición de la población objetivo

Sin discutir por el momento estas premisas, creo que vale la pena detenerse brevemente, antes de pasar a analizar la lógica interna del Progresá, en la cuestión de los criterios y la metodología que este Programa utiliza para definir la pobreza extrema y acotar la población objetivo.

Por una parte, en este mismo libro se incluyen trabajos de algunos connotados especialistas en el tema que están mucho mejor calificados para aportar al respecto en el plano metodológico y técnico (véase Boltvínik y Cortés en

este libro). Sin embargo, considero que cualesquiera sean los resultados del debate sobre el mejor método para definir el coeficiente, la profundidad y los niveles de pobreza (tema sin duda importante), por sí mismos no pueden zanjar ciertas cuestiones básicas implicadas en la pertinencia de acotar un universo de familias que presentan condiciones específicas y la definición de los mecanismos adecuados para revertir dichas condiciones.

Dicho de otro modo, desde mi punto de vista la cuestión fundamental consiste, desde una perspectiva pragmática, primero, en si estadísticamente existe un universo constituido por familias que aunque distan de ser todas las familias pobres, muestran un comportamiento típico y combinado de un conjunto de variables socio-demográficas (como ingreso per cápita, coeficiente de dependencia, situación nutricional y de salud, niveles de escolaridad, características, servicios y equipamiento de la vivienda), que configura una situación que las diferencia del resto de las familias, incluidas otras que también pueden ser también clasificadas como pobres. Segundo, si tiene sentido y es válido otorgar prioridad y apoyar a través de mecanismos específicos a tales familias. Tercero, cuáles son las dimensiones de mayor peso en la situación de estas familias y a través de qué mecanismos las mismas pueden ser revertidas en un plazo razonable y con un grado razonable de probabilidad de éxito.

En el primero de los planos mencionados, es decir el estadístico, lo que se requiere es definir cuáles son las variables cruciales y qué combinaciones de valores de la mismas se considerarán para calificar una determinada familia dentro del universo. En el segundo, es decir el valorativo, es necesario convenir si la atención al conjunto resultante constituye una prioridad social y debe ser objeto de un programa específico en tanto que así mejorando la distribución del ingreso y aplicando otras políticas sociales de corte universalista, esto no garantizaría por sí mismo la eliminación de la problemática que se pretende atender; y en el tercero, esto es el plano analítico, se requiere tener en cuenta el sustento hipotético y empírico de los mecanismos a incluir en ese programa, cuáles son las dimensiones determinantes en la situación típica definida y cómo incidir en ellas eficazmente.

Así, creo que en el plano estadístico, lo que se requiere es que los criterios sean claros, se apliquen de modo transparente y estén determinados por una certeza razonable respecto de la pertinencia del punto de corte resultante en relación con los objetivos perseguidos.

En cuanto al plano valorativo, considero que no existe conocimiento científico alguno que permita fundamentar, por ejemplo, por qué debe existir un sistema de educación pública gratuita y por qué la educación básica además de gratuita debe ser obligatoria; tampoco, por supuesto, que las familias pobres *deben* ser apoyadas a través de programas públicos específicos y mucho menos si en particular debe establecerse un programa para apoyar a aquellas que, a través de un procedimiento estadístico, resultan clasificadas como en pobreza extrema. En todo caso, y creo que sin duda esto forma parte del análisis y del debate sobre un programa como el Progresá, resulta común que subyazcan a la definición de las políticas y los programas sociales, imputaciones causales que se pretende sean el resultado de razones teóricas empíricamente verificables, pero que en realidad derivan de razones prácticas, es decir forman parte de una "doctrina". Creo que este es el caso del Progresá en la medida en que se fundamenta en ciertos axiomas derivados de la teoría económica neoclásica, como por ejemplo: 1) "el sector público cuenta con recursos escasos para ser aplicados a programas sociales, por consiguiente estos recursos deben ser aplicados de modo tal que tengan el mayor impacto económico y social con el menor costo posible"; 2) "lo anterior indica que debe darse prioridad a mejorar la productividad de las familias en pobreza extrema y la mejor manera de hacerlo es no pretender intervenir de modo directo en la distribución del ingreso y la asignación territorial y sectorial de los factores de la producción"⁶.

Por último, es quizás en el plano de las inferencias empíricas hipotéticamente fundamentadas, plano en el cual discutiré brevemente el Progresá a continuación, aquel en que resulta más viable llegar a ciertos acuerdos sin compartir necesariamente perspectivas valorativo/doctrinarias⁷. Ello porque es en este

⁶ Como lo demuestra el trabajo de Enrique Valencia incluido en este libro, la alternativa seguida por el gobierno de México para enfrentar la crisis económica que estalló en 1995, que incluyó entre otras cosas un fuerte recorte del gasto público justificado por la insistencia a alcanzar en sostener una meta discreta respecto del nivel del déficit fiscal, dista de ser la única alternativa para mantener una economía de mercado "sana".

⁷ Aunque tal como indican las discusiones desarrolladas en el seminario que dio origen a este y a los restantes trabajos incluidos en este libro, el conocimiento disponible sobre las familias en pobreza extrema, parece distar de proporcionar elementos suficientes como para que se puedan prever con una razonable certeza los efectos familiares y sociales resultantes de la aplicación del tipo de mecanismos aplicados por el Progresá. En particular, varias de las intervenciones en el seminario se refirieron a los probables efectos disruptivos de mecanismos como la entrega de los apoyos en dinero a las mujeres amas de casa o de que en una misma comunidad, cuyos miembros en su conjunto pueden ser considerados como pobres, ciertas familias reciben los apoyos del Progresá y otras no.

plano en el que nos situamos cuando evaluamos una política o un programa social a partir de: 1) una cierta condición social definida: niños en edad escolar, familias encabezadas por madres solteras, población de la tercera edad, estudiantes universitarios ... o familias en pobreza extrema y 2) ciertos objetivos definidos: aumentar la eficiencia terminal de la educación básica; que las madres solteras cuenten con los recursos necesarios para alimentar, vestir y educar adecuadamente a sus hijos; que los ancianos sin recursos y sin familia no caigan en la indigencia; o que las familias en pobreza extrema cuenten con los recursos necesarios para alcanzar un nivel de nutrición adecuado, para atender su salud y para que sus hijos concluyan la educación básica, que son precisamente los objetivos fundamentales del Progreso.

El Progreso en el plano analítico-empírico

Desde mi punto de vista el Progreso muestra en este terreno una lógica relativamente consistente, si la problemática que pretende atender es interpretada (como es el caso de este Programa) en términos de un comportamiento de las familias en pobreza extrema que estaría determinado *exclusivamente* por el cálculo económico racional que atribuye la teoría neoclásica a los actores económicos. Es en este marco, que su diseño resulta consistente con su conjunto articulado de objetivos, a saber:

1) mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación; 2) integrar las acciones; 3) buscar que las familias tengan 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 cuanto a la educación, salud y alimentación de niños y jóvenes; 5) promover la participación y el respaldo comunitarios. (Progreso, 1997: 39).

El diseño se apoya en un diagnóstico de las características de las familias en pobreza extrema, consistente con la información estadística manejada en el documento programático; sin embargo, debe reconocerse que las características de las familias en pobreza extrema destacadas en el texto del Progreso, concuerdan también en buena medida con los hallazgos establecidos por estudiosos del tema que seguramente no comparten las premisas de este Programa (véase, p.e. Boltvinik, 1997a). A partir de estas características se desprende

cómo integrar, dadas las premisas establecidas, un conjunto de apoyos articulados destinados a mejorar las condiciones de nutrición, de salud y de educación de las familias beneficiarias.

En lo que respecta a la lógica y articulación de los mecanismos de apoyo, creo que deben destacarse los siguientes aspectos:

- 1) El otorgamiento de apoyos monetarios apunta sobre todo a estimular, compensando los costos familiares estadísticamente imputables, la asistencia a la escuela y la culminación de la educación básica por parte de los menores de 18 años. Dentro de esto, proporciona un estímulo monetario adicional para inducir la permanencia en la escuela de las mujeres, en tanto supone que la discriminación que experimentan al interior del núcleo familiar, determinaría una probabilidad significativamente mayor de que la abandonen antes que los varones. Sin embargo, cabe señalar que las razones atribuidas por el diagnóstico del Progreso al abandono más temprano de la escuela por parte de las mujeres que de los varones, no necesariamente son las únicas ni las de mayor peso.⁸
- 2) En tanto que los recursos adicionales obtenidos a través de las becas educativas son libremente disponibles por la familia, su otorgamiento se condiciona a la verificación de que los menores estén inscritos en la escuela y registren como mínimo un 85 % de asistencia. Un criterio que al mismo tiempo que sin duda busca el "disciplinamiento" de las familias apoyadas, parece razonable en términos del objetivo buscado con el otorgamiento de las becas educativas.
- 3) Se pone el énfasis en la nutrición de los lactantes, los menores de cinco años y las mujeres embarazadas, y se prevén para ello apoyos en especie (complemento nutricional y servicios de salud). Este énfasis es justificado, razonablemente, en el carácter crucial que tiene una adecuada nutrición en los primeros años de vida, pero al mismo tiempo resulta obvio que la nutrición de las madres es atendida sólo en términos de su papel en la reproducción biológica.

⁸ A lo largo del seminario de referencia, algunos (no) participantes comentaron que una de las razones por las que las niñas abandonan más tempranamente la escuela en áreas rurales, es el temor a que en el trayecto a la misma sean objeto de ataques sexuales o simplemente sean seducidas o "robadas".

- 4) Se prevén mecanismos destinados a incrementar la capacidad familiar para mejorar la nutrición y el manejo de medidas de salubridad general y de salud, a través de la educación para la salud de las madres; suponiendo, seguramente de modo correcto, que son éstas quienes juegan el papel decisivo en los hábitos alimenticios al interior del núcleo familiar.
- 5) Tanto el tope máximo a los apoyos monetarios, como el hecho de que las becas educativas sólo se apliquen a partir del tercer año de primaria, están concebidos para no establecer un "premio" a las familias numerosas, es decir como mecanismos orientados a inducir el control de la natalidad. A este respecto cabe observar que muy bien podrían tener el efecto contrario si el comportamiento de las mujeres en edad reproductiva no respondiera a la "racionalidad" económica supuesta en el Progreso.⁹
- 6) Los apoyos en dinero y en especie, y los mecanismos diseñados para apoyar el mejoramiento de la salud general y la nutrición, de ser aplicados tal como se define en el diseño del programa, seguramente tendrán un efecto significativo, en el mediano plazo, e incluso en el corto plazo, en la educación de los niños y jóvenes, y en la nutrición de los infantes, de las familias beneficiadas por el Programa¹⁰.
- 7) El criterio establecido de canalizar los apoyos monetarios a través de las mujeres a cargo del hogar, parece en principio razonable en tanto se supone que es mucho más probable que las mismas lo apliquen en rubros con un impacto positivo en el bienestar de la familia. Sin embargo, también podría operar como un elemento disruptivo, en tanto se trata de un mecanismo cuya aplicación deja de lado la opinión y las expectativas del varón jefe de familia, así como las pautas culturales que localmente y a nivel del núcleo doméstico regulan las relaciones de pareja.
- 8) En conjunto, los apoyos y mecanismos están definidos de modo tal, que las transferencias monetarias implican autonomía de las familias beneficiarias en su utilización, y los apoyos en especie y mecanismos de control y supervisión implican la aplicación de un disciplinamiento que inevitablemente hace pensar en la idea de los "pobres merecedores" (*deserving*

⁹ En este sentido también se trajeron a colación a lo largo del seminario conductas observadas que sin duda no se orientan de acuerdo con lo esperado en el texto programático del Progreso ni en el trabajo de Santiago Levy.

¹⁰ Esto tiende a ser corroborado por la evaluación cuyos resultados presenta Agustín Escobar en este libro.

poors). En todo caso, resalta la consistencia en el propósito de que los apoyos monetarios no se transformen en dádivas otorgadas sin direccionalidad alguna. Por otro lado, cabe preguntarse si existe una forma alternativa de aplicar eficazmente un programa de la naturaleza del Progreso.

- 9) El criterio de doble focalización aplicado, comunidades clasificadas como de muy alto y alto grado marginalidad y, dentro de ellas, otorgamiento de los apoyos a las familias en pobreza extrema que satisfagan determinados criterios de clasificación, puede convertirse en elemento de discordia en pequeñas comunidades en las cuales virtualmente todas las familias pueden ser consideradas en situación de pobreza¹¹.

Elementos para una valoración crítica

Para concluir, presentaré a continuación algunos apuntes críticos que no tienen la pretensión de revisar exhaustivamente los supuestos y la lógica del Progreso, sino que se orientan a destacar algunos aspectos que considero particularmente relevantes en relación con la concepción que lo inspira y con sus objetivos intrínsecos.

La lógica del Progreso, sustentada en lo que se pretende es una distinción estricta entre pobres extremos y pobres moderados o relativos, reposa en el supuesto heroico de que estos últimos pueden superar por sí mismos su condición de pobreza en tanto y en cuanto las externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura y el establecimiento de regulaciones adecuadas, les proporcionen las oportunidades que les permitan desplegar su potencial productivo; es decir en tanto se produzcan los resultados que de acuerdo con sus voceros, la actual política económica habrá de producir espontáneamente. Desde mi punto de vista esto es manifiestamente falso, incluso independientemente de la capacidad que se atribuya a dicha política económica para promover el crecimiento. Empíricamente no existe ningún país en donde niveles mínimos de bienestar de los ciudadanos estén garantizados por la asignación de los recursos y la remuneración de los factores que el mercado espontáneamente produce y existen claras evidencias de que la pobreza está al menos tan relacionada con el comportamiento de indicadores sociales que dependen en gran medida del acceso a bienes y servicios públicos que con el ingreso per cápita (véase De Geindt, 1996).

¹¹ Se trata de un aspecto que también fue mencionado por algunos de los participantes en el seminario.

La misma lógica del Progreso es una prueba de ello, dado que gran parte de su adecuada implementación descansa en la efectiva capacidad de proporcionar los servicios públicos de salud y de educación en la cantidad y la calidad requeridas. Es decir, el Progreso posee dos componentes fundamentales. El primero de ellos, consistente en el fortalecimiento del ingreso disponible por parte de la población objetivo, es de hecho el más fácil de aplicar; el segundo, en cambio, depende de la prestación de servicios públicos y se presenta como un componente crítico que dista de estar garantizado en las condiciones en que se desenvuelven actualmente los servicios públicos de salud y educación. Para que éstos efectivamente lleguen en la cantidad y calidad adecuada a la población objetivo del Progreso, requieren con seguridad un nivel muy superior de inversión pública y probablemente una reforma radical. Por otro lado implican, quierase o no, en la medida en que se brinden en igual cantidad y calidad para toda la población, un mecanismo redistributivo. En este sentido considero erróneo el supuesto del Progreso de que pueden existir políticas sociales eficaces que sean neutras respecto de la distribución del ingreso.

El Progreso, al igual que la mayoría de los programas focalizados que se han difundido en América Latina desde los años ochenta, y diversos programas focalizados que se han venido aplicando en México, como el Programa de Abasto Social de Leche, el Fondo de Habitaciones Populares, el Pronasol, el programa de distribución gratuita de tortilla, ya sea que tengan o no un carácter transitorio, no están sustentados en una forma de acceso regulada por principios jurídicos, sino puramente administrativos. Es decir, su aplicación está basada en la definición programática de metas globales, la asignación de un monto dado de recursos y la definición de criterios de focalización, pero el acceso a los beneficios correspondientes constituye una posibilidad y no un derecho exigible (Duhau, 1997a: 204). Esto, como hemos intentado mostrarlo en otra parte (Duhau y Scheingart, 1999), tiene consecuencias decisivas respecto tanto de la continuidad como de la cobertura, de modo que basta con una simple decisión administrativa, para que familias que estaban recibiendo un determinado beneficio, dejen de recibirlo aunque su condición social siga siendo la misma.

Los mecanismos y criterios aplicados para el otorgamiento de los apoyos del Progreso (tales como monto máximo de los apoyos monetarios – que implica que en muchas familias beneficiarias no todos los niños y jóvenes que

podrían obtener beca educativa la tendrán¹² –, los rangos de escolaridad dentro de los cuales se aplican las becas educativas, la canalización de los apoyos en dinero a través de las mujeres a cargo del hogar y la doble focalización), pueden muy bien inducir efectos y comportamientos considerablemente alejados de los esperados de acuerdo con los supuestos teóricos que orientan su aplicación, de modo que lo razonable sería proceder a su adecuación y modificación en función de los resultados observados en el proceso de implementación del Programa.

El Progreso está diseñado como un programa destinado a mejorar las capacidades de los niños y jóvenes de las familias en pobreza extrema, pero deja de lado la problemática de la población adulta perteneciente a esas mismas familias; es más, si efectivamente se cumplieran algunos de los supuestos que lo orientan, por ejemplo la probable emigración de los jóvenes que culminan la educación básica gracias al apoyo otorgado, muy bien podría ocurrir que la situación de los adultos resultara significativamente deteriorada, una vez concluido el ciclo correspondiente a la terminación de la educación básica de los hijos.

Por otro lado, si bien el Progreso parece otorgar un lugar central a la mujer respecto de la superación de la situación de pobreza, el papel de la misma, sobre todo el de las madres de familia, lo concibe de modo fundamentalmente instrumental en cuanto vehículo de reproducción biológica; es decir el Progreso no contempla apoyos ni mecanismos destinados específicamente a influir positivamente en el bienestar y calidad de vida de la mujer adulta en cuanto sujeto por derecho propio.

Finalmente, cuando nos desplazamos de la discusión de los supuestos en los que el Progreso se sostiene, a los requerimientos que se derivan de su propia lógica, conviene mencionar algunos aspectos que no quedan del todo claros en su formulación.

En el texto del Progreso se señala, diríamos que en congruencia con los principios que lo inspiran, que se trata de un programa que quiere evitar la conformación de una capa de pobres dependientes del apoyo gubernamental. Por consiguiente se trata de proporcionar a las familias en pobreza extrema, un

¹² En efecto, dado el monto máximo fijado para el total de apoyos monetarios (680 pesos a mediados de 1995) y los montos máximos fijados para las becas educativas, en muchas familias con más de tres hijos que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria, algunos de los hijos/as no recibirán beca educativa, situación que puede generar serios problemas de inequidad/discriminación.

conjunto de soportes que pueden ser decisivos en una etapa del ciclo vital de dichas familias, la que corresponde a la crianza de los hijos en la etapa de su escolaridad básica, precisamente para proporcionarles los elementos que les permitan en un momento determinado prescindir de los apoyos. Sin embargo, no queda claro en la formulación en qué medida el Programa proporcionará a estas familias un apoyo tan sostenido como lo requieran. Así, se señala que el mismo se proporcionará por un periodo de tres años, concluido el cual las familias beneficiarias "podrán" solicitar su reinscripción en el Programa. Si convenimos que, en el caso más favorable, estas familias podrán mejorar sus niveles nutricionales y de salud en el mediano plazo, y que los hijos llegados a la adultez habrán obtenido una educación básica de "calidad" que los habilitará para desarrollar una vida más productiva y tener una iniciativa mayor que la que hubieran tenido de no haber sido beneficiarios del Programa, entonces cuando menos deberían tener la posibilidad de ser beneficiarias durante el lapso que permitiera cumplir estos objetivos; es decir un buen número de años.

En todo caso, debería quedar claro, que un programa de combate a la pobreza extrema como el Progresá, sólo puede cumplir sus objetivos y su eficacia ser genuinamente evaluada en función de los mismos, si se aplica con la continuidad necesaria, tanto en relación con el ciclo vital de las familias beneficiadas, como en la perspectiva temporal que da el reto de convertir a la pobreza extrema, hoy una realidad socialmente dramática dada la magnitud de la población afectada, en un fenómeno cuantitativamente marginal.

Una segunda dimensión que requiere ser discutida en la misma perspectiva, es la de la ampliación progresiva de la cobertura del Progresá basada en la focalización territorial: atender en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad. Si bien podemos conferir razonabilidad a la priorización de la pobreza rural, también existe una incidencia muy importante de la pobreza extrema en el medio urbano. Si aceptamos las cifras manejadas por el Progresá, tanto en relación con la cobertura actual como con la incidencia de la pobreza extrema, una cobertura total de la población objetivo requeriría aproximadamente que la cobertura prevista para 1999 de alrededor de dos millones trescientas mil familias se ampliara para atender a cuatro millones trescientas mil familias. En la perspectiva de pasar de la lógica de la procuración burocrática a la de la institucionalización del derecho de las familias en

pobreza extrema al apoyo público, y teniendo en cuenta lo que en el propio Programa se desprende en el sentido de que es más fácil gestionar las prestaciones en servicios en contextos en los cuales existen disponibles los equipamientos y el personal requerido, no parecería ni debería existir ningún obstáculo insuperable para ello.

Bibliografía

- Boltvinik, Julio (1997), "Aspectos conceptuales y metodológicos en el estudio de la pobreza", en Scheingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México: El Colegio de México.
- Boltvinik, Julio (1997), "Perfil sociodemográfico de los pobres", en Scheingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México: El Colegio de México.
- De Geyndt, Willy (1996), *Social Development and Absolute Poverty in Asia and Latin America*, World Bank Technical Paper No. 328, Washington: The World Bank.
- Duhau, Emilio (1997), "Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social", en Scheingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México: El Colegio de México.
- Duhau, Emilio (1997a), "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, no. 2.
- Duhau, Emilio y Scheingart Martha (1999), "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en Scheingart, M. (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: M. A. Porrúa / GURI.
- Franco, Rolando (1997), *Los paradigmas de la política social en América Latina*, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, San José, Costa Rica, UNESCO/Flacso/Universidad de Utrecht, 28 al 30 de enero de 1997.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía*, Buenos Aires, México, Bogotá: Taurus.
- Levy, Santiago (1991), "La pobreza en México", en varios autores, *La pobreza en México*, México: FCE.
- Progresá (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Sulbrand, José (1997), "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, B. (comp.), *Pobreza. Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*, México: FCE / PNUD.

PROGRESA Y LA POLÍTICA SOCIAL

Clara Jusidman de B.¹

Este texto más que el resultado de una investigación, es una reflexión sobre el Progresá derivada de la experiencia obtenida en la práctica de diseñar políticas y administrar programas gubernamentales en el campo social. Posiblemente la misma no esté exenta de posiciones ideológicas pero al menos intenta recoger lecciones aprendidas al tratar de poner en práctica programas de gobierno dirigidos a mejorar el nivel y calidad de vida de la población. Tampoco tiene información dura para sustentar algunas afirmaciones por lo que éstas podrán tomarse más como hipótesis o, en algunos casos, cuestiones a ser investigadas por falta de información suficiente sobre la forma concreta de operación del programa Progresá.

Elementos necesarios para la definición de una política social

Para iniciar desearía formular algunos planteamientos sobre mi posición respecto a diferentes aspectos que deberían considerarse al definir una política social para un país como México en la época actual:

1. Toda política social integral debe incorporar estrategias claras que amplíen las oportunidades de trabajo y generación de ingreso de la población. Ello no significa necesariamente empleos en el sector formal sino el aliento a modalidades de trabajo y de microemprendimientos que deriven en formas legales de obtención de ingresos y que produzcan bienes y servicios útiles a la comunidad. Esperar que el crecimiento económico sea el que asegure los niveles de ocupación necesarios y de ingresos para absorber la oferta de mano de obra en empleos adecuadamente remunerados, ha sido una expectativa reiteradamente incumplida en la historia del México contemporáneo y las proyecciones para el futuro parecen corroborar que los resultados en generación de puestos de trabajo derivados del crecimiento económico, serán cada vez menores. Adicionalmente a la obtención de ingreso,

¹ Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal

el trabajo representa para las personas una forma de sentirse útil, de participar en su comunidad y dar sentido a sus vidas; es decir, desde el punto de vista humano, significa mucho más que la obtención de recursos para la subsistencia.

2. La política social en un país con los niveles de desigualdad, desintegración social, conflicto y diversidad que presenta México en la actualidad, debe incluir objetivos más ambiciosos que el sólo combate a la pobreza. Considero necesario incorporar como objetivos de política social la reducción de la desigualdad, la inequidad y la exclusión social, y la reconstrucción del tejido social. Si bien subsisten para amplios grupos de la población insatisfacción o insuficiencias en los campos de las necesidades básicas como salud, educación, alimentación, vivienda e infraestructura básica; las disparidades en los niveles de desarrollo que se observan en el territorio nacional y entre grupos sociales, y la creciente complejidad y diversidad de las necesidades psicoemocionales, culturales, de participación y recreativas, exigen intervenciones públicas igualmente diversas y variadas. La problemática social demanda respuestas variadas, eficientes y pertinentes; las soluciones unívocas y reduccionistas sólo contribuyen a profundizar más los problemas, por el abandono en la atención o por la insuficiente atención de viejas y nuevas problemáticas sociales.
3. Los objetivos señalados no pueden ser dejados al libre juego de las fuerzas del mercado, requieren de una intervención inteligente del gobierno que aún alentando y respetando las iniciativas particulares, ponga límites a la acumulación y a la concentración de la riqueza y del ingreso, contribuya a superar las condiciones de pobreza y a una distribución más equitativa del ingreso, proteja y tutele a los más vulnerables, y propicie el desarrollo de la corresponsabilidad, la solidaridad y la identidad nacional.
4. Considero un gran riesgo el fundamentalismo descentralizador en materia de política social. El Estado Nacional debe ser garante de derechos sociales que aseguren a todos los mexicanos el acceso a un piso básico de bienestar y que promuevan la reducción de las desigualdades entre las personas, familias, comunidades y regiones. Para ello, no basta con poner en juego sólo los instrumentos de política social sino que es necesario introducir la perspectiva de beneficio social en todo el quehacer público.
5. La política social presupone en su instrumentación el servicio de personas a otras personas; significa por tanto, la contratación de personal. Considero

ro que uno de los mayores daños a las instituciones sociales del Estado Mexicano ha sido la reducción irracional de personal y de remuneraciones, introducida de manera irresponsable en los procesos de reestructuración del Estado, posiblemente necesaria en su momento, pero que en realidad ha sido una estrategia dirigida a minimizar la presencia de lo público y a privilegiar lo privado y el mercado. Esto ha afectado en los últimos veinte años, la cobertura y la calidad de los servicios, y ha contribuido a reducir el nivel y calidad de vida de un gran número de mexicanos. Así por ejemplo en muchas zonas del país, particularmente en las ciudades, a través de los años se ha ido construyendo diversa infraestructura social (escuelas, centros de salud, hospitales, casas de cultura, centros de desarrollo comunitarios, espacios deportivos, auditorios, cines y teatros, etc.), pero no se le ha dado mantenimiento, el equipamiento es insuficiente, inexistente u obsoleto, no cuenta con suficiente personal y el que sigue laborando en ella recibe remuneraciones indignantes. Sumado a todo esto, se observa la falta de actualización de la oferta de servicios de acuerdo con los cambios demográficos y con la problemática social.

6. Entre 70 y 80% de la población del país vive en áreas urbanas y una proporción importante en grandes ciudades con graves problemas derivados de la aglomeración, el hacinamiento y el deterioro de reglas de convivencia. Los programas de política social más emblemáticos de los últimos años: PIDER, Coplamar y Progresá se han concentrado principalmente en la atención de las zonas rurales, y además han privilegiado la atención a necesidades básicas. Pronasol incorporó diversas acciones dirigidas a las áreas marginadas urbanas, aunque también procuró mantener y avanzar en el apoyo a las comunidades pobres rurales.

La política social en las ciudades se basó en el desarrollo de la seguridad social, la protección laboral y los salarios mínimos legales, la educación, los programas de salud, los subsidios (transporte, leche, tortilla, energía eléctrica, etc.), los precios controlados, los programas de vivienda social y el desarrollo de infraestructura social y básica. En su momento fueron útiles y mejoraron el nivel de vida de la población urbana, sentaron las bases para el desarrollo industrial y atendieron a la población que migró masivamente del campo a la ciudad; se convirtieron incluso, en factor de atracción hacia las ciudades. Actualmente, sin embargo, es urgente revisar la política social en las ciudades y lo que queda de las instituciones sociales creadas

para su instrumentación. La ausencia de una política social federal dirigida a la población urbana, es uno de los elementos que contribuyen a la violencia social y al deterioro acelerado de la calidad de vida. Fuera de cambios en la seguridad social, en la individualización y privatización de los fondos de pensiones y de algunas acciones importantes en materia de salud (como lo han sido las campañas de vacunación), en los últimos veinte años los restantes instrumentos de política social han sido cancelados, disminuidos en su cobertura y monto o han sufrido un dramático deterioro en su calidad. Ello sin que exista un planteamiento alternativo que enfrente la desigualdad y la inequidad tan obvias en los ámbitos urbanos. La acción más contundente en los últimos años respecto de varios de los viejos instrumentos de política social, además de la desaparición de varios de ellos, ha sido su *federalización*.

Progresá en el marco de la política social actual

Bajo estas consideraciones ¿qué se puede decir de Progresá? Visto como un Programa que forma parte de una política social de gobierno podría resultar una acción interesante y útil, pero considerado como *el Programa social emblemático*, casi único, del gobierno federal mexicano, es absolutamente insuficiente.

Quisiera tratar de explicar, primero, por qué desde mi óptica de administración pública encuentro que Progresá pudiera tener aspectos útiles e interesantes, para después comentar por qué considero que es insuficiente, incompleto dentro de sus propios objetivos y aun peligroso.

El hecho de su manejo en forma centralizada tiene muchas ventajas en programas dirigidos a la pobreza en general y a la extrema, en particular. Esto puede ser una garantía de que los recursos lleguen, en principio, a la población objetivo y se eliminen mediaciones y desviaciones por parte de los grupos de poder locales, en cuyas manos los riesgos de uso clientelar de este tipo de programas son mayores. Los grupos de pobreza rural extrema no tienen capacidad de gestión y presión para la obtención de apoyos gubernamentales o para defender los proyectos que los benefician. Parte integrante de su pobreza extrema es el nulo nivel de *empoderamiento* que experimentan y, a menos que el uso clientelar del Programa esté incorporado desde la autoridad central, ésta tiene mayores posibilidades de evadir las presiones de los grupos de interés

locales y de aplicar con firmeza los criterios de inclusión definidos en las reglas del Programa.

Sin embargo, también es cierto que los programas definidos hasta su nivel más detallado en oficinas centrales, como parece haber ocurrido con Progresá, tienen el riesgo de dejar fuera las peculiaridades regionales y locales como son la geografía, la cultura, la forma de organización de las comunidades, las estructuras jerárquicas y de poder, y las capacidades e infraestructura de servicios. México es un país heterogéneo y diverso en muchos aspectos, no tener en cuenta esa diversidad puede desviar o impedir la obtención de los resultados buscados.

Es cierto que los programas de aplicación *universal* en un país tan desigual, con poblaciones tan diseminadas y un territorio de tan difícil acceso, no alcanzan a los grupos de pobreza extrema rural que generalmente están en localidades dispersas de menos de 500 habitantes. En razón de ello, un programa que específicamente intenta alcanzar a estos grupos es de enorme utilidad. Sin embargo, su carácter de "integralidad", que en el origen no consideró la necesidad de mejorar y ampliar la oferta de los servicios de salud y educación, dada la distribución actual de esos servicios, seguramente ha limitado el propósito de alcanzar a los pobres extremos, pues un número importante de ellos no habita en zonas ubicadas en el radio de 5 kilómetros de los centros de salud y de las escuelas, que es el criterio inicialmente usado para seleccionar localidades a ser incorporadas al Programa. Esto contraviene el postulado planteado por Santiago Levy en su texto sobre *La Pobreza en México* (1994) donde sostiene que resulta en extremo importante determinar con exactitud la proporción de la población que es pobre y la que lo es en extremo, y que las subestimaciones, por su parte, dejan en desamparo a ciertos habitantes que viven en la desesperación.

En este caso ya no se trata de mediciones sobre la proporción de pobres extremos, sino de la cobertura concreta del Programa que, al tener como restricción de principio operar en forma marginal sin alterar el funcionamiento del mercado y la estrategia económica principal, tiene que introducir el menor ruido posible en materia de derrama de recursos y, por lo tanto, se le obliga a utilizar la oferta existente de servicios de salud y de educación. Este criterio excluye a los pobres extremos que viven fuera del radio de 5 kilómetros de la escuela y del centro de salud. Es decir, Progresá, al no incluir en su origen el presupuesto para mejorar o ampliar los servicios de salud y educación en las localidades pobres, excluye automáticamente a las más pobres que ni siquiera

tienen acceso a ese tipo de servicios. Sin embargo, la insensibilidad y rigidez de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tenido que ceder ante la realidad concreta que presentan los servicios de salud y de educación.

Esta decisión de no gastar o de gastar lo mínimo en los servicios de salud y educación, también dificulta que la oferta disponible de esos servicios eleve su calidad y se constituya efectivamente en factor de desarrollo de capacidades. Para el personal de salud y de educación que, en general, ha visto disminuido su nivel de vida y su prestigio social por la sistemática caída de sus niveles de retribución, ser enviados a pequeñas clínicas de salud o a escuelas unitarias en localidades aisladas constituye un castigo que limita sus posibilidades de ascenso laboral.

Es comprensible entonces que parte importante del personal que hace posible la operación del Progreso, médicos y maestros, manifieste rechazo, en virtud de que las responsabilidades, funciones y actividades se han incrementado al asignárseles las tareas derivadas del Programa. En particular, los médicos, además de tener que desempeñar ahora funciones administrativas, tienen que atender mayores volúmenes de consulta generados a partir de las demandas de la población beneficiada.

Realmente desconozco qué medidas se han tomado para mejorar substancialmente la calidad de los servicios de salud y educación en las localidades donde opera Progreso. Sería recomendable que a través de este Programa se aplicaran recursos para mejorar el nivel de ingresos de los médicos y profesores que participan en él, así como para el mantenimiento, remodelación o equipamiento de infraestructura ya existente. Con ello se beneficiaría no sólo a las familias incorporadas al Programa sino a todos los habitantes de las localidades que acuden a ellos y que seguramente tampoco gozan de un nivel de vida holgado.

Adicionalmente, el Progreso debería contemplar la ampliación de su cobertura hacia aquellas localidades en las que no existe un centro de salud o un aula escolar cercana, podría intervenir a través de la construcción de obra nueva y contratación de personal, lo que abriría la posibilidad de que sus habitantes contaran con los servicios mínimos necesarios para mejorar su calidad de vida y salir de la exclusión y marginación a la que han estado condenados.

Los elementos del bienestar que forman parte del paquete de servicios que comprende Progreso parecerían ser los básicos para brindar a un niño o niña las oportunidades iniciales para no poner en riesgo su futuro: alimentación,

educación y salud. Habría sin embargo varias dudas: una ya esbozada en términos de la calidad, suficiencia y oportunidad de las intervenciones en los campos de la educación y la salud. Otra referida a si la cantidad de la asignación monetaria prevista para las familias incorporadas al Progreso será suficiente. ¿Cuál es la eficacia de una asignación monetaria en localidades con escasas o únicas tiendas de comestibles? ¿Cuál es el impacto en los niveles de precios en localidades con ofertas comerciales cuasimonopólicas ante una derrama de ingresos hacia varias familias?

Otra línea de reflexión se refiere a las familias seleccionadas que se incorporan por tres años al Programa y que pueden reelegirse por otros tres. Una hipótesis a ser probada es que las intervenciones en materia de alimentación y salud, pero particularmente en el campo educativo, deben aplicarse por varios años para verdaderamente revertir la reproducción de las condiciones de pobreza. Además, en principio se supondría que las capacidades adquiridas por los individuos encontrarán un entorno económico en donde se puedan aplicar para elevar su nivel y calidad de vida, y eliminar su dependencia hacia los programas asistenciales. Sin embargo, esto parecería no ser así.

Seguramente las situaciones de pobreza extrema que enfrentan las personas y las familias se relacionan tanto con la pobreza de los recursos naturales y de los activos disponibles, como con el aislamiento y dispersión de las localidades donde residen. Es decir, esa pobreza no sólo se origina por la falta del desarrollo de capacidades de los individuos en términos de alimentación, salud y educación. Por lo tanto un programa integral como se señala en los documentos del Programa, debe considerar estrategias para el mejoramiento de la base económica y productiva de las localidades mencionadas; por ejemplo, alguna forma de inserción a la corriente económica dominante o bien proyectos locales de desarrollo productivo; o apostar a que con mayor educación, la población beneficiada tenderá a abandonar las localidades dispersas y a concentrarse en núcleos de mayor tamaño, donde resulta más eficiente proporcionarles servicios básicos. También existe el riesgo de que los individuos beneficiados por mayores oportunidades educativas abandonen a su familia y a su comunidad en búsqueda de oportunidades de realización personal, situación que aumentaría la pobreza de los que se quedan.

En otro orden de ideas, parece positivo el privilegiar la permanencia de las mujeres en la escuela asignando una beca mayor para las niñas que para los niños. Esto tendería a ir eliminando asimetrías de género, además de preparar

mejor a las mujeres para el cumplimiento de su rol reproductivo, al incidir en una disminución de su fecundidad y en mayores conocimientos para el manejo de la familia. Sería útil dar un seguimiento cuidadoso a los cambios que van ocurriendo como consecuencia de las modalidades de intervención en las estrategias de sobrevivencia y en las relaciones internas del grupo familiar, como es el hecho de que sea la mujer la que recibe las asignaciones monetarias.

Por ejemplo, la alta tasa de natalidad en los grupos sociales más pobres responde a varios factores, entre ellos una mortalidad infantil también más alta o el recurso que representan los hijos para la sobrevivencia del grupo, en términos de fuerza de trabajo tanto doméstica como extradoméstica. La intervención tendría que asegurar entonces que la reducción que se produce en el corto plazo en la fuerza de trabajo disponible para la sobrevivencia familiar, no ponga en peligro la sobrevivencia del grupo familiar en el largo plazo, sino que en términos cualitativos, dote a los miembros de capacidades que lleven a la familia de menor tamaño realmente a un mejor nivel de vida. En ello entrarían nuevamente las oportunidades reales para los miembros de la familia de aprovechar sus capacidades mejoradas en el entorno económico y social.

Igualmente, sería necesario revisar el efecto que tiene la incorporación por más tiempo de los hijos e hijas en la escuela, en la distribución de las cargas de trabajo entre los adultos de la familia y en los ingresos de corto y largo plazo; para asegurar que los montos de las becas y asignaciones de ingreso realmente compensen los costos totales que para las familias tiene su incorporación al Programa.

El riesgo es que la intervención sea por tan poco tiempo, con relación al ciclo de vida de la familia, con un nivel tan precario de asignación monetaria o con tan mala calidad de los servicios incluidos, que el efecto que genere en el corto plazo en los arreglos de vida de las familias pobres, produzca un impacto negativo en las estrategias de sobrevivencia del grupo en el largo plazo, que conlleve una profundización del empobrecimiento y a modificaciones inconvenientes en los precarios arreglos y equilibrios que desarrollan las familias pobres para subsistir.

Una característica del Programa, que me parece muy peligrosa, es que al definir criterios de inclusión y operación entra en la toma de decisiones que correspondería hacer a las familias. Tal es el hecho de que la transferencia de ingresos se realice a través de la mujer y que se apoye más la permanencia de las niñas respecto de los niños en la escuela. Más que cambios culturales en las

asimetrías de género se trata de imposiciones externas que pueden motivar efectos negativos como es la mayor violencia contra las mujeres, el abandono de éstas, la pérdida de responsabilidad del hombre sobre el sostenimiento del grupo familiar y la reducción de la autoestima masculina, entre otros.

Otro aspecto riesgoso es que somete a las familias beneficiadas al control de quien les entrega la asignación monetaria, el suplemento alimenticio, les comprueba su asistencia a la escuela y a los centros de salud, y les vende los productos que pueden adquirir con el ingreso recibido del Progresá. En México la experiencia es que cuando se ejerce poder sobre otro y, en particular, cuando el subordinado no tiene opciones para elegir, como es el caso, con facilidad se generan actos de corrupción que redundan en perjuicio de los supuestos beneficiados. Por lo menos a lo largo del proceso operativo del Programa existen cinco puntos donde las familias incorporadas tienen el riesgo de tener que pagar una cuota para poder avanzar en la obtención de los beneficios del Progresá o, bien, tienen que tratar muy bien a las personas ubicadas en esos puntos y evitar entrar en conflicto con ellas. En las bases ideológicas del neoliberalismo, la libertad de elección por parte de los individuos es un pilar fundamental; sin embargo, la realidad en la que está operando Progresá contra- viene ese postulado.

Otro aspecto a tomar en cuenta en aquellos programas destinados a localidades y familias en pobreza extrema, es que en ellas se desarrollan mecanismos y redes de solidaridad que permiten su sobrevivencia ante la escasez de recursos económicos y de servicios, por lo que las intervenciones de programas sustentados en una filosofía de beneficio individual y no de desarrollo social comunitario, como el Progresá, deben evaluar el riesgo de romper el equilibrio alcanzado por las familias y las localidades, al beneficiar sólo a algunos de los miembros de la familia y sólo a algunas familias de la comunidad, aunque éstas sean la mayoría.

El brindar el beneficio sólo a una proporción de las familias que habitan en las localidades seleccionadas puede generar rivalidades y fricciones, lo que resultaría en la desintegración de redes de apoyo y sobrevivencia comunitaria. Estas difícilmente se podrían reconstruir una vez que el Programa concluya su intervención ya sea porque cumplió su objetivo o porque desaparezca debido a decisiones ajenas a las comunidades.

Por otra parte, si bien el criterio de ingreso no fue el único que utilizó el Progresá para la selección de familias beneficiadas, es importante señalar que

el proceso de focalización deja fuera a familias cuyos ingresos rebasan los límites establecidos por la norma, aun cuando en muchas ocasiones el margen de diferencia no les permite el acceso a condiciones favorables para el desarrollo de sus capacidades individuales y mucho menos comunitarias. El riesgo es que la familia beneficiada por el Progreso acabe recibiendo un ingreso muy superior a la familia vecina que fue excluida del Programa. La señal para esa familia excluida es de injusticia si la familia beneficiada sube a una posición económica notablemente diferente en localidades tan pequeñas.

Al parecer la focalización es tan inhumanamente estricta que los insumos que se proporcionan a los servicios de salud con la etiqueta del Programa, sólo pueden ser utilizados por el médico para beneficio exclusivo de las mujeres y de los niños (as) incorporados a éste. Por lo tanto es factible que el interés por la focalización perfecta derive en situaciones de falta de solidaridad hacia las personas que, sin estar incluidas en el Progreso, también necesitan de estos insumos y servicios. Por ejemplo, el médico tendría prohibido dar la papilla del Programa a un niño no incluido en éste aunque llegara en condiciones de desnutrición severa.

La complejidad de situaciones que se entretajan en la pobreza y la exclusión supera los criterios impuestos por la focalización, ya que deja fuera a poblaciones altamente vulnerables como los niños y niñas de entre 5 y 10 años, los jóvenes en busca de expectativas de vida, los adultos mayores, las personas en situación de abandono y la población con algún tipo de discapacidad.

Da la impresión de que el Progreso apuesta sólo a las nuevas generaciones, con un enfoque de beneficio individual, sin tener la certeza de que éste se revierta al núcleo familiar, ya que los mecanismos con que opera introducen elementos de desigualdad al interior de las familias y de las comunidades.

Hay que reconocer que poner en operación un programa de las dimensiones y complejidad que tiene el Progreso obliga al sector público a fortalecer la coordinación interinstitucional, sin embargo la experiencia nos ha demostrado, y este programa no es la excepción, que el diseño conceptual no contempla las estrategias de vinculación entre las diferentes instancias y órganos de gobierno involucrados.

Esto queda de manifiesto en el hecho de que las reglas de operación del Progreso se publicaron con posterioridad a la puesta en marcha del Programa, lo que ha generado descontento no sólo entre el personal y funcionarios involucrados, sino también entre los beneficiarios; este descontento puede ge-

nerar situaciones de enfrentamiento entre los miembros de la comunidad y el personal operativo del Progreso, vulnerando las relaciones establecidas en las comunidades pequeñas.

La falta de transparencia y de evaluación participativa del Progreso impide conocer y realmente confiar en los supuestos aportes y beneficios que el Programa introduce a las comunidades y a las familias, y obliga a la socialización de la información que se genera a partir de las evaluaciones tanto de corte institucional como académicas que se están haciendo al mismo.

Da la impresión que la exagerada preocupación por focalizar al individuo en pobreza extrema, previniendo cualquier derrama hacia otros miembros de la familia o de la comunidad -al servicio de lo cual se han utilizado métodos y teorías muy refinadas de las ciencias de la economía, la demografía y la nutrición- excluyen toda consideración en el campo de lo sociológico, antropológico y cultural. Existe el riesgo de llegar a concluir que la focalización justificada bajo el objetivo de ser sumamente eficiente en materia económica, resulta profundamente ineficiente e injusta desde el punto de vista humano porque profundiza la desigualdad y la desintegración social.

Finalmente, una focalización que privilegia criterios económicos y demográficos en contextos sociales y culturales tan diversos y complejos, como son los grupos y localidades en situaciones de pobreza extrema, puede generar resultados tan perversos que lo mejor hubiera sido no intervenir.

La pregunta final es si son los Progresa los programas sociales que México requiere, cuando está al borde de una gran conflictividad social derivada del deterioro de sus instituciones (gobierno, partidos políticos, familia, presidencia de la República, sistema educativo, etc.) y de la profundización de la desigualdad.

LAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES. EL CASO DE PROGRESA

Murtha Schieingart¹

Introducción

Si bien en América Latina la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el debate acerca de la misma y su medición ha comenzado hace menos de veinte años. Ese debate ha tenido lugar en el contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas, y de la gran influencia de las ideas y políticas neoliberales. Mientras en los años 50 y 60 los científicos sociales latinoamericanos tendieron a elaborar y discutir teorías referidas a la dependencia, la modernización y la marginalidad, en los años 80 y 90 las respuestas intelectuales se orientaron más hacia la medición de la pobreza y el análisis de las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de organismos como el Banco Mundial, que en cierta medida ha fijado los términos del debate. Evidentemente, el aumento del desempleo, la expansión del sector informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores han tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza en los países latinoamericanos.

Mientras en países como E.E.U.U. la cultura dominante difunde la idea que muchos pobres están en esa situación porque tienen determinados comportamientos producto de deficiencias morales o de un sistema equivocado de valores ("undeserving poor"), en América Latina la visión que culpa a los pobres por su propia situación está mucho menos difundida, existiendo aparentemente un mayor acuerdo de que son principalmente factores económico-estructurales los que producen el fenómeno de la pobreza. Sin embargo, algunas de las ideas y propuestas que están detrás de las políticas neoliberales de combate a la pobreza, se apoyan en cierta medida en esa visión despectiva y poco solidaria de los que se ubican en los estratos más bajos de la jerarquía socio-económica de nuestras desiguales sociedades.

¹ Profesora-investigadora, El Colegio de México.

El trabajo que presentaremos a continuación tiene por objetivo comentar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que constituye sin duda el Programa emblemático de la actual administración mexicana. Esos comentarios surgen fundamentalmente del texto en el que él se fundamenta y describe, pero también de su ubicación en el contexto más general del desarrollo de las políticas para los pobres en América Latina y México en particular, del conocimiento de experiencias anteriores en materia de atención a la pobreza, y de la clarificación del significado ideológico que tienen algunas de las propuestas incluidas en el mismo.

Programas para los pobres en América Latina

Políticas sociales, focalización y descentralización

Progresá no constituye un tipo de programa aislado, único o totalmente original; por ello es importante ubicarlo en un contexto más amplio, dentro del cual resulta conveniente hacer referencia a las grandes transformaciones que se han estado poniendo en práctica en América Latina, particularmente en el terreno de las políticas sociales. A partir de un estudio comparativo de programas para los pobres en la región (Schieingart, 1999) hemos podido extraer algunas conclusiones con respecto a los mismos, que nos parece importante presentar aquí. En general podemos decir que los países latinoamericanos han ido transitando desde un esquema de política social inspirado en la tradición del llamado "Estado de Bienestar", que plantea la intervención activa de un Estado que desarrolle una política social integrada a la política económica³, hacia un modelo en el que no existe una preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza, y a través del cual se enfatizan las políticas sociales focalizadas en los pobres y grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de los subsidios y la puesta en práctica de reformas a favor del mercado (Minujin y Bustelo, 1997). Este último modelo se puede reconocer en las propuestas del Banco Mundial que se están aplicando en América Latina, vinculadas a los ajustes económicos y los "modelos de apertura", y se hace patente en muchos aspectos del programa de Progresá, que veremos más adelante. El primer mo-

³ En este modelo se ha priorizado además la igualdad social y la justicia redistributiva basada en la solidaridad.

delo, en cambio, se asocia a las reformas sociales que tuvieron lugar principalmente en países como Inglaterra y Suecia, pero cuya aplicación en América Latina fue sin duda muy parcial, ya que ella se dio en un marco de limitado desarrollo económico, grandes diferencias sociales y sistemas políticos poco democráticos, basados en el corporativismo o el clientelismo. En los años en que prevaleció este modelo en América Latina existió una orientación hacia las políticas universales y los derechos sociales de la población, con una concepción tutelar del Estado, mientras los cambios posteriores apuntan a priorizar la focalización en desmedro de los programas universales.

Uno de los objetivos más importantes de los programas para combatir la pobreza ha sido mitigar los efectos sociales de los ajustes macroeconómicos, pero los gobiernos y agencias internacionales se han encontrado realmente con un dilema: ¿cómo se puede suavizar el impacto del ajuste aumentando el apoyo a programas sociales, mientras se reducen los presupuestos del Estado? La respuesta ha sido la focalización (Unrisd, 1995), que se refiere a la identificación de aquéllos que son o no elegibles para un determinado programa social.⁴

Se dice que el beneficio de la focalización es que se pueden concentrar los recursos para los pobres en aquéllos que más los necesitan, lo cual permite, en principio, ahorrar dinero y mejorar la eficiencia de los programas. Sin embargo, se han señalado algunos problemas importantes que surgen a partir de la aplicación de estos programas, en las dos formas en que ellos se han presentado (Unrisd, 1995)⁴. Por ejemplo, en ocasiones se han suscitado conflictos políticos debido a que grupos con cierto poder han dejado de tener acceso a apoyos que antes recibían, como consecuencia de la reasignación de recursos dentro del esquema general de programas sociales. Otro problema, que afecta también a los nuevos programas que se crean, es que la focalización resulta costosa y frecuentemente los bienes o servicios no llegan realmente a los más necesitados. Entonces, una pregunta que surge es, ¿cuáles son los costos administrativos de esta focalización, sobre todo comparados con los resultados obtenidos en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos

³ Lógicamente la focalización es sólo un aspecto de los programas sociales y por lo tanto para juzgar el éxito de los mismos no es posible reducir su evaluación sólo a este aspecto (Banco Mundial, 1994).

⁴ Según Unrisd los gobiernos pueden reasignar recursos de los presupuestos dedicados a la asistencia social para conseguir mayor eficiencia y equidad (por ejemplo, concentrándose más en áreas rurales que urbanas) o bien focalizando recursos en nuevos programas, ya sea de infraestructura, nutrición, empleo, etc.

que se quiere atender?⁵ También existen problemas intrínsecos a la focalización geográfica, ya que ésta excluye de los programas a las familias muy pobres que no habitan las localidades más marginadas sino en áreas donde existe una cierta mezcla social⁶. Por último existen sesgos de tipo político producto de relaciones clientelísticas, sobre todo entre el partido político en el poder y la población pobre, sesgos que se acentúan en épocas de mayores enfrentamientos políticos y gran competencia electoral.

El mencionado estudio comparativo de programas sociales para los pobres nos muestra que ellos se han concebido como programas focalizados y frecuentemente las familias tienen que probar sus ingresos para poder acceder a los mismos. Los más importantes se ubican dentro del campo de la nutrición, los servicios básicos y la vivienda, la educación, la salud y el apoyo o protección a niños o familias en situación de indigencia. Por otra parte, han sido en general concebidos y financiados por los gobiernos federal o central, aunque en muchos casos tiene una importancia no despreciable en su operación tanto instituciones como organizaciones sociales locales. Los procesos de descentralización han tenido distintos ritmos en los países de la región, presentando Brasil la situación más avanzada, debido a las amplias atribuciones que se han otorgado a los municipios, sobre todo a partir de la reforma de la Constitución de 1988. En el caso de México se han dado también algunos cambios importantes en los últimos 15 años, y principalmente desde 1996, cuando se establecieron criterios para la gestión descentralizada de los recursos destinados a combatir la pobreza, primero a través del ramo 26 y más tarde del ramo 33⁷. Sin embargo, es posible afirmar que la capacidad de gestión y la autonomía de los gobiernos municipales en México, como lo han mostrado varios estudios, son todavía limitadas sobre todo si las comparamos con lo que se observa en algunos municipios brasileños, donde partidos de oposición

⁵ En la práctica se presentan dificultades para poder determinar los ingresos reales de las familias (sobre todo en localidades con altos niveles de informalidad) y debido también a lo costoso de los sistemas de detección y análisis periódico de esa población objetivo.

⁶ En una investigación que hemos realizado hace unos años en colonias irregulares de la Ciudad de México, donde habitan los sectores pobres urbanos, pudimos observar que, por ejemplo, casi un 80% de las familias tenía acceso al programa focalizado de leche subsidiada Liconsa, mientras que un encuesta realizada por el Instituto Nacional de la Nutrición en esa ciudad y que cubrió a una muestra de todos los pobres de la misma, detectó que sólo el 40% de las familias tenían acceso al programa. Esto porque la focalización geográfica dejaba fuera a las familias que habitaban áreas socialmente heterogéneas (Dulac y Schweigart, 1995).

han podido implementar políticas novedosas y de signo distinto al prevaleciente en el resto de ese país o en otros países latinoamericanos (Valladares, 1999).

Los aspectos referidos a las instancias gubernamentales que tienen a su cargo los programas para los pobres, la relación entre diferentes niveles de gobierno y con las comunidades que están recibiendo la asistencia, resultan de particular relevancia para la aplicación adecuada de las acciones; sin embargo, como veremos más adelante, estos aspectos no están claramente desarrollados en el documento de Progresas.

Programas alimentarios

Por el hecho que ese Programa está en cierta medida centrado en el problema de la alimentación de los pobres, consideramos que vale la pena pasar revista a otros programas que han tratado de hacer frente a la desnutrición infantil. Así, los programas de alimentación han presentado varias modalidades en los últimos años y entre ellas se encuentran: 1) la provisión de leche gratuita o subsidiada a familias pobres con niños menores de determinada edad (que varía según los países) así como de tortilla en el caso de México; 2) la distribución de despensas a grupos necesitados; 3) desayunos escolares a alumnos de escuelas públicas; y 4) comedores populares también en escuelas públicas o barrios populares. Estos programas no han tenido en general un carácter integral, que vincule la alimentación con la provisión de otros bienes o servicios necesarios para el bienestar de las familias, con excepción de los Hogares Comunitarios de Bienestar de Colombia que sí muestran un intento de desarrollo más comprensivo de la infancia⁸. En algunos países se vienen utilizando harinas especiales que permiten aumentar el número de nutrientes de los niños

⁷ El ramo 26 recibe recursos del presupuesto federal que se destinan a desarrollar programas y acciones para disminuir la pobreza en zonas con mayores carencias. Hasta 1997 este ramo se denominó Superación de la Pobreza y a partir de 1998 se orientó principalmente a la generación de empleos, mejoramiento de actividades productivas, etc. Los recursos de este ramo fueron reducidos y algunos de ellos pasaron por ejemplo a formar el ramo 33, uno de cuyos programas principales se dirige hacia el apoyo a infraestructura y obras municipales. La forma de descentralización de los recursos depende del tipo de programa ya que en algunos casos esos recursos se dirigen hacia los estados y en otros hacia los municipios.

⁸ La base del programa consiste en el cuidado de niños menores de siete años por parte de mujeres de las comunidades (madres comunitarias), en sus propias viviendas, previo un acondicionamiento mínimo de

atendidos, aunque la aceptación de este producto no ha estado exento de problemas. También es importante aclarar que los programas alimentarios a través de los cuales el Estado intentaba intervenir en el mercado (acercando por ejemplo los productores a los consumidores y eliminando los intermediarios), o bien en la producción misma para abaratar los costos de los productos (como en las primeras etapas del Programa de Leche Láctea de México), han ido desapareciendo con la aplicación de las nuevas políticas de corte neoliberal; sin embargo, existen algunas interesantes experiencias recientes a nivel local en el caso de Brasil⁹. A partir del estudio comparativo mencionado y del análisis de algunos programas focalizados para la región (Banco Mundial, 1994), parece ser que en los últimos años se ha tendido más a desarrollar acciones nutricionales que (como en el caso de Estados Unidos con los llamados "food stamps") ofrecen a las familias pobres cupones o dinero para comprar alimentos en el mercado (Schteingart, 1997).

Programas multidimensionales

También dentro de los programas para la pobreza desarrollados en América Latina se encuentran los denominados Fondos de Inversión Social (FIS), propuestos por el Banco Mundial, que intentan cubrir varios aspectos que hacen al bienestar social, y entre ellos (aunque con algunas características diferentes) se encontraba el tan publicitado Programa de Solidaridad (Pronasol) de la anterior administración. Desde la segunda mitad de los años 80 el Banco Mundial impulsó en América Latina una serie de estos Fondos (FIS), con el fin de hacer

las mismas. Los Hogares Comunitarios han tratado de cubrir varios aspectos del bienestar de los niños: nutrición, salud, socialización, saneamiento, vivienda e ingresos, tratándose de un programa muy ambicioso. El método de focalización era similar al de Progreso, pero a pesar de las mejoras a las viviendas de las madres comunitarias, de los programas de entrenamiento de las mismas y de los controles ejercidos, varias evaluaciones del programa señalan que si bien el éxito del mismo ha consistido en la intensa participación de la comunidad organizada, al estar centrado en los pocos recursos con que han contado las madres, ha sufrido las limitaciones derivadas de esa situación (Duhau y Schteingart, 1999).

⁹ Nos referimos al caso de Río Horizonte, donde el Partido del Trabajo (PT) ha estado desarrollando en los últimos años un exitoso programa que combate la distribución localizada de alimentos, con la educación nutricional y la regulación de precios de mercado para promover el consumo adecuado de los alimentos y hacer frente a la carestía de los mismos, que afectaba fuertemente la economía de las familias de menores recursos (Valladares, 1999).

frente a la reducción de los ingresos y el empleo, causada por la crisis de la deuda y las medidas de ajuste estructural, tomadas para "sentar las bases de un crecimiento renovado". Una de las características principales de estos programas es la autonomía alcanzada mediante la participación del sector privado y "la exención del ciclo presupuestal anual del gobierno, así como de los procedimientos burocráticos de adquisición y desembolso" de recursos. La intervención del sector privado, en particular de las ONG, un alto grado de participación de los beneficiarios y la neutralidad política, se planteaban para conseguir una mayor transparencia en las operaciones y una rápida y eficiente ejecución de los proyectos (Banco Mundial, 1995). La mayoría de los FIS operaron por pocos años y la información sobre su impacto es bastante limitada; sin embargo, algunas evaluaciones para Centroamérica muestran que al fin se transformaron en instituciones permanentes, perdiendo así la autonomía que era una de las bases principales de los programas. Por otra parte, la gran dispersión de las acciones y el mantenimiento de programas sectorializados no han conducido a la obtención de los logros esperados en cuanto a la reducción de la pobreza. Una de las discusiones que se generaron a raíz de la aplicación de este tipo de programas ha girado alrededor de la estrategia a seguir con respecto al tipo y número de actividades a desarrollar a través de estos programas (¿debe reducirse la gama de actividades para concentrarse en algunos sectores o habría que concentrarse en actividades productivas?) (Lungo, 1999). El programa mexicano de Solidaridad (Pronasol) se distinguió de los FIS por constituir un gran dispositivo conducido centralmente desde la Secretaría de Desarrollo Social, aunque también fue un programa multidimensional e incluyó la atención a una amplia gama de necesidades sociales de la población y la participación de las comunidades en las acciones que se llevaron a cabo, con énfasis en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas y en la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos. En parte, la diversidad de aspectos y programas cubiertos dificultaron la evaluación de Pronasol; no obstante, algunos análisis del mismo señalaron la estrechez de los recursos utilizados, el hecho que las regiones más pobres fueron las que menos accedieron a los beneficios y las insuficiencias del ingreso familiar para hacer frente al pago de los servicios introducidos en los asentamientos (Duhau y Schteingart, 1999). Es importante señalar que el análisis de este tipo de programas nos lleva a reflexionar acerca del efecto real que puede tener para el combate a la pobreza, la entrega a las familias pobres de bienes o dinero para

aumentar provisionalmente su consumo. Muchas de estas acciones pueden tener efectos reversibles al interrumpirse la entrega de los subsidios, como ocurrió en cierta medida con la cancelación de Pronasol, particularmente en el contexto de la crisis que golpeó fuertemente al país a fines de 1994.

¿Programas focalizados versus programas universales?

Como vimos, existen algunas polémicas acerca de las ventajas o desventajas de la focalización y de cómo lograr mejores resultados con su puesta en práctica; pero un aspecto importante a tomar en cuenta es el de su relación con los programas universales (sobre todo de salud, educación y seguridad social). Evidentemente es muy distinto tener algunos programas focalizados para los pobres cuando al mismo tiempo se han mantenido programas universales (que aunque con limitaciones venían prestando un apoyo importante a amplios sectores de la población), que destruir o debilitar seriamente los servicios ofrecidos por estos programas para reemplazarlos por otros focalizados. A pesar de la activa resistencia de la ciudadanía, esta última ha sido la tendencia que se ha querido imponer en los países de la región, como consecuencia de la reducción de los presupuestos dirigidos a la política social y de los intentos de privatización de algunos servicios.

Analistas críticos reconocen las limitaciones que prevalecieron en la construcción de los sistemas de políticas sociales basados en la idea del Estado Benefactor (sobre todo en lo que se refiere a la aplicación fragmentada y estratificada de los programas y al manejo demasiado centralizado de los mismos), pero también han mostrado cómo ellos se han reducido y deteriorado en diferentes países de América Latina, y cómo esto ha incidido en el aumento de la pobreza y la desigualdad social (Tavares, 1999; Hardy, 1996).

Otro aspecto que ha originado debates frente a la cuestión de la focalización de los programas sociales, es el que se vincula a los posibles efectos negativos de los mismos (sobre todo si se aplican durante mucho tiempo), al desincentivar a los receptores de la ayuda. Me parece relevante retomar esta discusión, que tiene un larga tradición en países como E.E.U.U. e Inglaterra (Katz, 1989) y que también se menciona en el programa de Progresá. Los individualistas y liberales, críticos del Estado de Bienestar, han sostenido que los pagos indiscriminados, especialmente en forma de derechos o "entitlements", que no requieren obligaciones por parte de los receptores de la asistencia social, tie-

nen un efecto negativo sobre la responsabilidad personal, ya que crean una cultura de "dependencia" en lugar de una sociedad de actores resp. sgr us p l y autónomos. Sin embargo, vale la pena aclarar que además de esta filosofía, implícita ya en la Ley de los Pobres de Inglaterra del siglo XIX, también apareció en ese siglo una tradición con ideas opuestas: ésta apoya la asistencia a los grupos que tienen carencias, alegando que no se les puede hacer responsables de su situación, en la medida que son víctimas de condiciones económicas estructurales que ellos no controlan. No es entonces la responsabilidad personal lo que es significativo sino la impotencia de los individuos frente a fuerzas sociales irresistibles (Barry, 1999; George y Wilding, 1994).

El Programa mexicano de Educación, Salud y Educación (Progresá)

Presentación y comentarios sobre los apoyos provistos a las familias

Luego de comentar algunos antecedentes teóricos, y referidos a las políticas para los pobres en América Latina, quisiéramos ubicar a Progresá dentro de este marco, cuestionando en cierta medida las bases del Programa y planteando además, a partir de experiencias ya conocidas y evaluadas, algunas interrogantes acerca de sus posibilidades reales de cumplir con los objetivos que se propone y de las posibles consecuencias de la aplicación de la acciones planeadas.

Progresá está centrado en la atención de los pobres extremos en zonas rurales del país (aunque también se aclara que luego podría extenderse a los pobres urbanos). Consiste en proveer apoyos monetarios, y algunos en especie, a las familias más pobres identificadas a través de un sistema muy elaborado de focalización en dos etapas (primero, una focalización geográfica y, segundo, una focalización más estricta hacia las familias más pobres, a partir de un censo realizado en las localidades seleccionadas en una primera instancia). Esa ayuda monetaria para complementar el ingreso, y en especie a través de la entrega de un complemento nutricional y de útiles escolares, está condicionada a una participación y corresponsabilidad de las familias para conseguir una mejora de los niveles de salud y educación, particularmente de los niños, los jóvenes y las madres. Se ofrecen dos tipos de ayuda monetaria; la primera consiste en becas a los niños y niñas que están cursando entre tercer año de primaria y tercero de secundaria, con asignaciones que van en aumento

según el año que se curse y con mayores asignaciones para las niñas que se encuentren en el nivel de secundaria, para compensar su tradicional situación de desventaja que muestran las estadísticas; tales apoyos se entregarán cada dos meses, luego de comprobar la asistencia a clases de los niños. Estas becas tienen un límite, de manera que las familias grandes que tienen más de tres niños cursando lo años escolares mencionados, no podrán recibir toda la asistencia que les correspondería. En cuanto al apoyo monetario para la alimentación, éste es realmente muy pequeño (en todos los casos de sólo \$90 mensuales por familia al comienzo de la aplicación del Programa, cifra que se irá ajustando a la inflación) y su entrega está condicionada a la asistencia periódica a sesiones de educación para la salud y a los centros para el seguimiento y atención de mujeres embarazadas, lactantes y niños en general; se fija una frecuencia de asistencia según edades y condición. Es decir que la entrega de los apoyos está condicionada al cumplimiento por parte de las familias de una serie de requisitos, pero de ninguna manera se aclara qué ocurre cuando la prestación de los servicios de educación y salud no existe, o es muy deficiente, al tratarse sobre todo de las zonas más marginadas. En algún lugar del documento, sin embargo, se menciona que quizás las comunidades más marginadas queden fuera de la selección, por no tener acceso a esos servicios; entonces, a pesar de que se afirma que esta vez sí se atenderá a los más pobres, podría resultar que en la realidad éstos queden nuevamente fuera del Progreso, como ya sucedió con el programa de Solidaridad, tal como fue mencionado anteriormente.

Es importante señalar que estas ayudas monetarias para mejorar el consumo de las familias, se basan en el principio de apoyar el mercado local (suponiendo que éste funciona de la mejor manera) y en este sentido se ha descartado cualquier mecanismo que implique incidir sobre la producción o distribución de alimentos. De esta manera, Progreso sigue la tendencia general ya apuntada al referirnos a los programas alimentarios aplicados en los últimos años en América Latina. También se justifica la entrega de apoyos monetarios con base en la defensa de la libertad de elección que debe regir para las familias beneficiadas, principio que parece entrar en contradicción con los bajos niveles educativos y demás limitaciones que el mismo Programa atribuye a los grupos más pobres. En este punto cabe preguntarse ¿cómo se asegurará que realmente las familias cambien sus dietas por otras balanceadas, siguiendo supuestamente las orientaciones que Progreso plantea brindar por medio de la

asistencia de las madres a centros de capacitación u orientación? Incluso cabe preguntarse acerca de la utilización efectiva del suplemento alimenticio por parte de los niños; como ya hicimos notar a partir del análisis de otros programas nutricionales, la utilización de ese tipo de productos no es fácilmente aceptado por la población infantil y resulta entonces indispensable entregarlo en los lugares donde pueda existir un control sobre su uso.

La ayuda de Progreso se aplicará sólo por tres años consecutivos (luego las familias podrían solicitar una continuación de la misma, aunque no parece estar asegurada) y la justificación de este plazo, así como también del monto máximo que se brinda (que en muchos casos podría no cubrir a todos los niños que estudian), se basa en el ya mencionado argumento de que hay que evitar el peligro de "inhibir el empeño de las familias por superar su condición de pobreza mediante sus esfuerzos personales". ¿No resulta paradójico aplicar este principio proveniente de la tradición más individualista y liberal, a aquéllos que siempre han estado marginados, que nunca han sido atendidos y cuyos problemas y carencias no provienen evidentemente de su "dependencia" del Estado?

Corresponsabilidad y participación de las familias beneficiadas

Desde el punto de vista operativo, Progreso también incluye los principios ya señalados para otros programas de nuevo cuño mencionados más arriba, al hacer referencia a la necesidad de que los receptores de la asistencia, se corresponsabilicen de las acciones y de que exista la participación de la comunidad, tanto a través de las promotoras comunitarias como de lo que el Programa denomina Contraloría Social. En cuanto a las promotoras comunitarias, que en principio serían elegidas por las madres de familia, entre beneficiarias que aceptaran realizar esta tarea, se les asigna una gran responsabilidad frente a las familias beneficiadas. Las promotoras deben proveer información, dar seguimiento y controlar el Programa, tareas que pueden resultar muy intensas y complejas para una sola persona. Al no hacer ninguna referencia a la posible existencia de organizaciones comunitarias y de la política local, pareciera ser que esta designación podría resultar independiente de la política y de los conflictos de muchas comunidades pobres. Justamente evaluaciones de algunas experiencias de Pronasol para analizar este aspecto, han mostrado la fuerte presencia de asociaciones de pobladores en las zonas pobres y los conflictos

que surgieron al crearse nuevas organizaciones manipuladas por el partido que maneja los recursos desde los niveles centrales de la administración. Si bien es cierto que Pronasol tuvo una finalidad política y propagandística mucho más clara y directa que Progresá, y que éste se aplica en localidades rurales quizás menos organizadas que las urbanas, tampoco se puede soslayar la utilización política de este último Programa, sobre todo en un periodo electoral. Por la misma razón, lo expresado con respecto a la Contraloría Social parece más una expresión de buenos deseos que una realidad que pueda funcionar sin problemas.

Relaciones intergubernamentales y transparencia en la gestión

Por último, el documento de Progresá se refiere a los niveles de gobierno que intervienen y a la coordinación con otros programas; sin embargo resulta asombroso que un Programa centrado en la coordinación entre varias secretarías de Estado a nivel federal y con los sectores de educación y salud de los estados, presente una información tan poco precisa al respecto. Desde el nivel federal se dan los lineamientos del Programa y los recursos para los apoyos monetarios y en especie que se entregarán a las familias seleccionadas, pero no se contemplan recursos especiales para el mejoramiento de los servicios de salud y educación en las zonas rurales. Llama así la atención que un programa muy centralizado y rígido en cuanto a la focalización de las familias y a los requisitos que éstas deben cumplir para recibir la ayuda, no establezca criterios claros con respecto a la participación de los gobiernos locales en lo que se refiere a educación y salud, aspectos fundamentales para que el Programa pueda cumplir sus objetivos. Con respecto a la coordinación con otros programas sociales, el hecho que el texto de Progresá no describa minimamente cuáles son aquéllos que de alguna manera ya se están aplicando en las localidades rurales, deja una gran interrogante acerca de qué manera podría darse esa coordinación y cómo se complementaría la ayuda monetaria o en especie entregada por el Programa que estamos comentando. Por ejemplo, cabe preguntarse si están funcionando en este tipo de localidades programas de apoyo a la alimentación, como Diconsa, o de mejoramiento de la vivienda y los servicios a través del ramo 33, etc.

Como en general ocurre con los programas sociales de nuevo cuño, Progresá parece darle una gran relevancia al tema de la transparencia de la gestión

y esto se vincula indudablemente a la posibilidad de hacer un seguimiento objetivo de las acciones realizadas y de entregar periódicamente al público evaluaciones técnicamente correctas y socialmente controladas. Sin embargo, hasta el momento de redactar este texto estas evaluaciones no se habían dado a conocer.

La focalización en Progresá

Si bien el método de focalización utilizado por el Programa no constituirá el centro de nuestro análisis, ya que él ha sido considerado con gran detalle en otros trabajos que forman parte de este volumen, quisiéramos sin embargo cuestionar la utilización de métodos estadísticos sofisticados y costosos planteados desde el centro, pero que culminan con la puesta en práctica de consultas a las comunidades. ¿En qué medida estas consultas necesarias se está llevando a cabo, con el fin de corregir los errores que puedan surgir de un sistema tan centralizado de focalización? O, por el contrario, ¿cómo evitar que a través de asambleas comunitarias donde aparecen grupos en conflicto se pueda marginar a grupos necesitados que no han podido expresar sus deseos de participar en el Programa por conflictos políticos locales?

Mientras algunos programas para los pobres que hemos tenido oportunidad de analizar, como por ejemplo Pronasol y el Programa de Leche Liconsa, se han aplicado a partir de solicitudes de organizaciones comunitarias o de gobiernos locales, quedando en muchos casos sin atender zonas marginadas donde los individuos no tenían capacidad de expresar sus demandas de manera organizada, en el caso de Progresá el Estado toma la iniciativa de definir las comunidades donde aplicará sus acciones, aún cuando aquéllas no las hayan solicitado. Esto podría implicar algunos elementos positivos y otros negativos; entre los primeros se encuentra la posibilidad de que grupos pobres no organizados también puedan tener acceso a la ayuda del Estado, pero por otro lado se corre el riesgo de imponer desde el centro programas poco adaptables a diferentes localidades, sobre todo si no se lleva a cabo la consulta a las comunidades, a la que acabamos de hacer referencia.

Por otra parte, cabe preguntarse si realmente era necesario efectuar un trabajo tan costoso de focalización de las familias dentro de las localidades seleccionadas (que ha implicado levantar un censo de los habitantes de las mismas, con la participación de una empresa privada) cuando quizás hubiera sido me-

nos conflictivo y más equitativo proveer ayuda a toda la población de las comunidades más pobres, seleccionadas en una primera instancia. Esto hubiera evitado incrementar fuertemente los costos de la focalización, posibles divisiones al interior de las comunidades (entre los que reciben y los que no reciben la ayuda) y también, probablemente, la entrega de información falsa en la encuesta por parte de aquéllos más informados, para poder acceder al Programa (lo que suele ocurrir con frecuencia). Hubiera sido conveniente hacer un cálculo objetivo de los pros y contras de las dos alternativas, pero lógicamente incorporando consultas y discusiones a través de métodos democráticos, en lugar de imponer decisiones que afectan a millones de pobres desde un reducido grupo de funcionarios del gobierno federal.

Reflexiones finales

El documento de Progresá está atravesado, desde nuestro punto de vista, de ideas contradictorias. Para el desarrollo del Programa se postulan condiciones locales y destinatarios sociales cuyas características poco coinciden con la realidad sobre la que se quiere intervenir, la cual se describe al comienzo del documento; estas condiciones deberían ser el resultado justamente de la aplicación exitosa de las acciones propuestas. Por ejemplo, el Programa está dirigido hacia los grupos en extrema pobreza, con escasa o nula educación, bajo acceso a la información general y precarias condiciones de salud, todo lo cual dificulta indudablemente su participación activa en la aplicación de las acciones propuestas, principalmente para poder evaluarlas y vigilar su adecuado cumplimiento. La idea de la corresponsabilidad y de la Contraloría Social, que en principio es correcta, se ve desvirtuada por las condiciones negativas que rigen en el contexto de aplicación del Programa, ya que el mismo condena en muchos casos a los destinatarios a la impotencia social y política. Así, resulta evidentemente poco realista afirmar que la Contraloría Social (es decir la comunidad de pobres marginados) puede controlar a los servidores públicos y evitar que la entrega de apoyos se condicione a apoyos partidistas.

Por otra parte, resulta de fundamental importancia ubicar a este Programa en el contexto político del país, tanto para explicar su aparición como para poder imaginar cuáles podrían ser algunos de los resultados del mismo. Me parece interesante hipotetizar que este Programa, dirigido hacia los pobres extremos de las zonas rurales, podría constituir una respuesta a los conflictos

surgidos a partir de comienzos de 1994, sobre todo en Chiapas, pero también en otros estados, conflictos que están mostrando que también en las zonas más atrasadas y por mucho tiempo controladas por el partido oficial, la población puede organizarse de manera independiente, promover movimientos sociales y amenazar la estabilidad del sistema. Esto no implica que puedan existir además influencias de instituciones como el Banco Mundial, en la orientación y concreción del Programa. La relación entre capacidad de organización, protesta social y respuestas del Estado, ha sido clara en lo que se refiere a la aplicación de políticas urbanas; sobre todo a partir de fines de los años 70, la mayoría de los programas sociales se dirigieron de manera prioritaria a las zonas pobres urbanas donde se intensificaron los movimientos sociales de los pobladores en demanda de mejores condiciones de vida, particularmente en los asentamientos irregulares periféricos de las grandes ciudades mexicanas, situación que ha sido objeto de numerosas investigaciones realizadas por estudiosos de la problemática urbana.

El otro problema que cobra también un interés particular en la aplicación de Progresá, se refiere a la apertura política, a las relaciones intergubernamentales que se están dando en un marco de mayor pluralismo político y de creciente competencia electoral, en el contexto de la elección más reñida de la historia reciente de México. En este sentido el Programa parece ajeno a estas tendencias, en la medida en que constituye un instrumento no discutido por las diferentes fuerzas políticas, que se aplica centralmente y en el que la participación de gobiernos locales (muchos de los cuales pertenecientes a partidos distintos del oficial) no se manifiesta de manera clara. Justamente una de las críticas importantes que había recibido en su momento Pronasol, era que no había existido una participación de los gobiernos locales en la aplicación de las acciones contenidas en el mismo, sino que se buscó fundamentalmente la presencia del gobierno federal, y particularmente del presidente, en las zonas populares. Frente a estas críticas, que también provinieron de manera importante del Banco Mundial, se llevaron a cabo, como ya dijimos, algunos procesos de descentralización de recursos hacia los estados y los municipios, que les permitieron aumentar su participación en la realización de mejoras a nivel local y junto con ello lograr mayores oportunidades para otros partidos que han llegado a los gobiernos locales, de intervenir en la política social. La vaguedad con la que se tratan estos aspectos en el Programa resulta alarmante, ya que además de incidir en la falta de coordinación necesaria para el buen funcionamiento

del Programa en cuanto a la entrega adecuada y oportuna de la ayuda a las familias pobres, podría tener resultados políticos opuestos al proceso de apertura política tan declamado por los representantes principales del Poder Ejecutivo Federal. De todas maneras, me parece que una evaluación a fondo de la aplicación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, debe incluir necesariamente un análisis de qué tipos de relaciones se dan entre los distintos actores sociales involucrados y, en particular, de qué ocurre a nivel de la coordinación de las diferentes instancias gubernamentales que participan, así como en lo que toca a la intervención efectiva de las comunidades y sus diferentes grupos en la gestión de las acciones. Tampoco la evaluación de las acciones puede descartar los aspectos políticos de las mismas y sobre todo de qué manera se puede estar dando una utilización de este Programa centralizado por los actores que tienen un mayor manejo e incidencia en las comunidades. Ciertamente que los resultados obtenidos dependerán de qué instituciones y técnicos participen, con qué grado de objetividad procedan, pero sobre todo cuál será el control social que se pueda ejercer en la realización de tales evaluaciones.

Progresar se inscribe claramente dentro de las orientaciones de la política social inspirada en los principios individualistas y liberales, que algunos han llamado de un Estado de Bienestar residual (Barry, 1999), a través del cual se evita intervenir en el mercado, se dan apoyos temporales para lograr una cierta redistribución del ingreso a través de pagos monetarios, pero alertando permanentemente contra el peligro de la dependencia de los beneficiados. No se ve cómo un Programa de esta índole pueda sacar a los pobres extremos de su situación de indigencia y ni siquiera crear las bases para asegurar un futuro mejor a las nuevas generaciones, con la idea de desarrollar su capital humano sólo por un corto tiempo y sin las condiciones económico-sociales para poder aprovecharlo. Más aún cuando la propuesta significa una definición por parte del Estado de las condiciones de admisión de los participantes al Programa y de las acciones incluidas en el mismo, pero sin garantías de un adecuado cumplimiento de los propios objetivos enunciados.

Bibliografía

- Barry, Norman (1999), *Welfare*, Second Edition, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Banco Mundial (1995), *Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La Experiencia Latinoamericana* (Documentos para discusión), Washington: Glaesner, Lee, Sant'Anna y St. Antoine.
- Banco Mundial (1994), *Administering Targeted Social Programs in Latin America*, Washington: Margaret Grosh.
- Duham, Emilio y M. Scheingart (1999), "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia", en Martha Scheingart, coordinadora, *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: GURI-Porrúa.
- George Vic and P. Wilding (1994), *Welfare and Ideology*, Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Hardy, Clarissa (1996), "Desafíos de equidad en la sociedad chilena", en *Reflexiones socialistas sobre Chile*, Santiago de Chile.
- Katz, Michael (1989), *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York: Pantheon Books.
- Lungo, Mario (1999), "Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica: dos trayectorias diferentes", en Scheingart (1999).
- Minujín, Alberto y E. Bustelo (1997), "La política social equívoca", en Kruit, Menjívar y van Vucht (comp), *Pobreza, exclusión y política social*, Costa Rica: FLACSO.
- Scheingart Martha (1997), "Pobreza y políticas sociales en México y E.E.U.U.: un estudio comparativo", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.59, núm.2, abril-junio.
- Tavares, Laura (1997), "Política social y pobreza. Brasil en el contexto latinoamericano", en Scheingart, (1999).
- Unisid (United Nations Research Institute for Social Development) (1995), *States of Disarray. The social effects of globalization*, Londres.
- Valladares, Licia (1999), "Programas sociales para los pobres en Brasil. Los casos de Río de Janeiro y Belo Horizonte", en Scheingart.

EFICACIA Y EQUIDAD EN EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

Gerardo Ordóñez Barba¹

Introducción

En los últimos treinta años el combate a la pobreza ha jugado un papel importante dentro de las actividades del sector público federal. Con este propósito los gobiernos que se ubican en este periodo, con excepción del de Miguel de la Madrid donde fueron eliminadas gran parte de las ayudas hacia los pobres, han emprendido iniciativas propias con miras a mejorar las condiciones de vida de individuos, familias y comunidades sometidos a una subsistencia precaria. Independientemente de las formas concretas que han adoptado estos programas, por sus fórmulas de inserción a una estrategia de gobierno más general es posible distinguir dos etapas en la trayectoria de la intervención federal: en la primera, ubicada en la década de los setenta y principios de los ochenta, las acciones emprendidas tuvieron como propósito común reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes del campo siguiendo una política de desarrollo rural. Al amparo de esta reorientación surgieron, además de la Conasupo que ya existía desde 1961, el PIDER y el programa de salud asistencial rural del IMSS en 1973, la Coplamar en 1977 y el SAM en 1980. Como puede apreciarse en esta cronología el apogeo de esta política se presentó al final de este periodo, es decir, durante los años del llamado "auge petrolero", particularmente entre 1980 y 1981.

Los esfuerzos gubernamentales que tienen lugar en la segunda etapa, que abarca desde 1988 hasta nuestros días, se han distinguido por adoptar una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar. En muchos sentidos, los programas que surgen en estos años se fundaron sobre una crítica a la estrategia seguida en la etapa anterior, la cual había arrojado escasos resultados y grandes costos. Como veremos, tanto el Pronasol como el Progresá y el otro conjunto de subprogramas que promueve la Sedesol actualmente, entre

¹ Investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte.

otras cosas comparten su búsqueda por racionalizar lo más posible el tipo y los montos de las participaciones públicas, principalmente en todo aquello que implique generar compromisos que distorsionen el funcionamiento de los mercados o rebasen límites en el control del déficit fiscal, presentes ambos elementos durante los años del desarrollo rural. Este cambio en la perspectiva del desarrollo, que en realidad inicia durante el difícil sexenio de Miguel de la Madrid, tuvo entre sus principales consecuencias la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en apoyo de la producción (fertilizantes, créditos, electricidad, semillas, etc.) y el consumo de alimentos básicos, es decir, las funciones sustantivas desplegadas por el SAM y la Conasupo, respectivamente. Como resultante, las iniciativas de combate a la pobreza instrumentadas en los gobiernos de Salinas y Zedillo han tendido cada vez más a focalizar sus beneficios, ya sea acudiendo a transferencias directas al ingreso y a la producción, a la provisión de servicios sociales, a la construcción de infraestructura urbana, al mejoramiento de las viviendas o al uso de subsidios orientados a un grupo reducido de alimentos (básicamente leche y tortillas).

En suma, el tránsito entre una y otra etapa en la lucha contra la pobreza ha supuesto, en términos hipotéticos, un sistema de redistribución de recursos públicos más equitativo y eficaz. Santiago Levy (1994: 18 y 73-83), quien posee la paternidad del Progreso, desarrolla en su trabajo una amplia defensa en favor de los criterios de equidad que deberían normar a un programa de esta naturaleza, esto es, ubicarse en las regiones más pobres del país y, dentro de éstas, dando preferencia a aquellas asentadas en un medio rural, particularmente, otorgando atención a las familias con hijos que padecen de una pobreza extrema ("que no pueden proveerse una alimentación suficiente para desempeñarse adecuadamente"). Desde el punto de vista de la eficacia, entendida en términos de los medios dispuestos para sacar a la población de la pobreza, Levy propone tres medidas concretas: evitar la dispersión de objetivos, centralizar en una sola entidad la provisión de los apoyos gubernamentales y establecer incentivos para motivar conductas familiares que favorezcan a los niños. Como veremos más adelante, las mayores críticas de este autor al Pronaso se centraron en algunos de estos aspectos.

Siguiendo esta estructura de análisis, en el presente trabajo nos proponemos revisar el proceso de construcción de la intervención pública en la lucha contra la pobreza en cada una de las dos etapas ya mencionadas con el fin de contextualizar y precisar los cambios que supuso el tránsito hacia programas

focalizados, puntualizando algunos elementos relacionados con la equidad en la distribución de beneficios y la eficacia en el logro de los objetivos. Al final se busca discutir la pertinencia y limitaciones de la lucha contra la pobreza como una alternativa de futuro que ayude a mejorar las condiciones de subsistencia de millones de mexicanos que viven en los límites de la indigencia y, con ello, tienda a equilibrar (o por lo menos moderar) las evidentes desigualdades sociales y regionales que persisten en nuestro país.

El combate a la pobreza desde una perspectiva histórica

Los años del desarrollo rural

Como lo demuestran algunos estudios (Luisselli y Mariscal, 1981; Spalding, 1985; y Coglamar, 1985), la situación económica en el campo comenzó a empeorar a partir de 1965 producto de la aplicación de una serie de medidas que venían desfavoreciéndola consistentemente. Ante este escenario, Luis Echeverría planteó un programa de reformas económicas (el llamado "desarrollo compartido") que pretendían ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: racionalización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, fomento a la producción agrícola y reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad. En lo que toca al campo, las políticas adoptadas registraron un ascenso sin precedentes en los últimos 22 años. Entre 1971 y 1976 las partidas de "desarrollo rural"² y "desarrollo regional"³ crecieron 29.5 y 103.4% promedio anual, respectivamente. Esta tendencia llevó a estos gastos a duplicar y a triplicar su participación en el presupuesto federal de 5.8 a 10.1% y de 1.1 a 3.3%, en el mismo orden. Estos recursos sirvieron para tres cosas: incrementar el financiamiento gubernamental a las actividades en el campo, aumentar la inversión en infraestructura agrícola y, a partir de 1973, poner en marcha el primer programa nacional de combate a la pobreza rural: el PIDER.

² Esta partida se clasifica dentro de los gastos económicos e incluye los presupuestos de las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de la Reforma Agraria, y, a partir de 1965, de organismos y empresas paraestatales como Inmucalé, Emurval, Anagsa, Conagsa, UACH, Aserca, etc.

³ Clasificada como gasto social. Integra las transferencias de gastos sociales y de inversión pública a los estados. A partir de 1988 este subsector (tomo XXVI) fue absorbido por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronaso).

En el momento de su creación, el PIDER (cuyo nombre era Programa de Inversiones Públicas de Desarrollo Rural) tuvo como propósitos: "crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios" (Secretaría de la Presidencia, 1976: 430). Con la renovación en la administración federal (1977-1982), la cual mantuvo un crecimiento acelerado de los gastos en desarrollo rural y regional (9.3 y 38.8% promedio anual, respectivamente), el PIDER adquirió como compromisos adicionales aumentar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado, contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda. Desde el punto de vista presupuestal, aunque desde el inicio el Programa ya tenía un fuerte componente productivo (77.4%, dividido en 32.7% para proyectos de inversión y en 44.7% en programas de apoyo a la producción), éste fue adquiriendo un mayor peso en la distribución de los recursos, al grado que en 1980 representaba casi 90% del presupuesto total, contra un escaso 10.5% de los fondos destinados al bienestar social. Con la participación de 27 dependencias federales, los 31 gobiernos estatales y los ayuntamientos, el PIDER extendió su radio de acción en 1051 municipios del país, muy cerca de 45% de los existentes (ver: SPP, 1981). A través de su intervención se otorgaron apoyos para crear unidades de producción y dotarlas de los insumos necesarios que les permitieran rentabilizarse. Como una forma de garantizar el éxito de estos proyectos e incrementar las economías de escala, el PIDER promovió la organización de productores en "cooperativas" y la provisión de servicios de asesoría técnica, así como la construcción de infraestructura caminera, electrificación y sistemas de comercialización. Para este Programa las unidades de producción se convirtieron en el centro de la concurrencia pública.

También en 1973, el IMSS inicia un programa de salud asistencial -que incluía consultas generales y algunas medicinas- con el fin de atender a los habitantes del campo que no eran sus derechohabientes, flexibilizando una de las restricciones para acceder a sus servicios (esto es, su carácter contributivo) y desarrollando una red de clínicas rurales. Según estimaciones, con este programa se atendió en 1978 a 4 millones de campesinos (González, 1985: 382). En 1977, como una iniciativa novedosa del gobierno de López Portillo, se instaura el segundo programa de combate a la pobreza, la Coplamar, con la finalidad de "influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y

la marginación interna del país... [y] actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales" (Coplamar, 1982: 21). Según su propia versión, las causas serían atacadas ayudando a las comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad para producir bienes que satisfagan sus necesidades esenciales; y los efectos serían combatidos con la dotación de servicios básicos y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción. En su primera etapa, Coplamar buscó aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, de tal forma que esas comunidades se desarrollaran de manera integral. Esta aproximación regional al problema fue, a pesar de su abandono en 1979, una innovación en el contexto de los programas de combate a la pobreza.⁴

En forma paralela, Coplamar inició sus trabajos con diez "programas institucionales" concertados con un número similar de organizaciones que, en algunos casos desde la década de los cuarenta, habían adquirido experiencia en la atención a grupos sociales marginados del medio rural, destacando el INI (fundado en 1948) en las comunidades indígenas, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza, creada en 1970) en poblaciones localizadas en el 40% de la superficie total del país, el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (Fioscer, instituido en 1971) y el Fideicomiso de la Palma (Fidepal, constituido en 1973). A estas diez organizaciones se les incluyó como "entidades agrupadas" en la Coordinación General de Coplamar. Los programas aplicados por estas entidades resultaron un conjunto de medidas multisectoriales (o programas mixtos) que lo mismo promovían actividades productivas que desarrollaban obras de bienestar comunitario para subconjuntos poblacionales definidos por su misión social de origen. De estas poblaciones destacan como beneficiarios 8 millones de indígenas, 3.3 millones de campesinos cañeros pobres y 2 millones de habitantes en las zonas áridas.

⁴ Algunos programas de este tipo ya habían sido aplicados con anterioridad, pero desvinculados de una estrategia general. Tal es el caso del Plan Chontalpa, el Centro Coordinador para el Desarrollo de la Zona Huasteca y el Plan de Acción de la Tarahumara implementados durante el gobierno de Luis Echeverría (Secretaría de la Presidencia, 1976: 422).

A partir de 1979, a través de los convenios sectoriales que Coplamar comenzó a establecer con diversos organismos públicos, el programa pudo ampliar su radio de acción territorial y social y diversificar la oferta de servicios. En su conjunto, estos "programas sectoriales" llegaron a consumir 83% de los recursos totales de Coplamar, destacando por su importancia presupuestal y social los convenios que se firmaron con el IMSS, la Conasupo, la CFE, la SAHOP y la STyPS-SARH. Con el IMSS, Coplamar acordó la incorporación de su Programa de Solidaridad Social (ahora llamado de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria -PSSCC) con el fin de agregar nuevos recursos y ampliar la cobertura de sus servicios. De acuerdo con su informe, de los 20 millones de personas que benefició Coplamar, 15 millones fueron atendidos por el PSSCC en las 3,024 unidades médicas rurales (que ofrecen asistencia médica primaria) y en las 61 clínicas-hospital que se distribuyeron a lo largo del territorio nacional (Coplamar, 1982: 121-128).

Con la Conasupo se convino el Programa de Abasto a Zonas Marginadas (PAZM) "con el objeto de garantizar el abastecimiento de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y zonas deprimidas del país, en los volúmenes suficientes, con la oportunidad necesaria y a los precios más bajos posibles" (Ibid.: 272). Con una participación del 9.2% de los recursos sectoriales de Coplamar, con más de 3,300 vehículos de carga y una red de 276 almacenes y más de 10 mil tiendas, el PAZM llegó a atender, según sus propios cálculos, a 19 millones de personas (Ibid.: 274). Con la CFE se firmó un convenio que dio origen al Programa de Electrificación que, con un presupuesto del 1.6% de los gastos sectoriales, logró electrificar 482 poblaciones que ya contaban con unidades médicas o con clínicas-hospital, 220 almacenes de la Conasupo y 647 pozos de agua potable. Se estima que este subprograma benefició a más de 1.1 millones de habitantes (Ibid.: 407-410).

Con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) se firmaron tres acuerdos para iniciar los programas de Mejoramiento de la Casa Rural, de Agua Potable y de Caminos Rurales. En realidad los dos últimos fueron los más importantes, a la vivienda se le asignó sólo un presupuesto de 3% del gasto sectorial, lo que contrasta con 20.3% dedicados a la construcción y rehabilitación de caminos, y con 18.4% gastado en obras de introducción de agua potable. Con estos programas se asegura haber realizado más de 92 mil acciones de mejoramiento de casas, que beneficiaron a 538 mil perso-

nas; construido o reconstruido más de 29 mil kilómetros de caminos; y, edificado, ampliado o rehabilitado sistemas de agua potable que favorecieron a más de 4.5 millones de habitantes (Ibid.: 372, 391-394).

Con las secretarías del Trabajo y Previsión Social (STyPS) y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se concretó el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales (Pcecfm). "Este programa -que se inscribe dentro del Programa Nacional de Empleo- está dirigido hacia la forestación y la reforestación permanentes mediante la incorporación de la capacidad productiva de los habitantes en las zonas marginadas. Los objetivos centrales... son los de coadyuvar a la generación de empleos permanentes; utilizar y capacitar la mano de obra disponible subempleada y desempleada en trabajos permanentes, destinados a la formación y reconstitución de recursos naturales; promover la organización de los campesinos en sociedades cooperativas que les permitan ser dueños de los medios de producción y distribución; propiciar el arraigo de la población campesina en sus áreas de origen; y recuperar con fines productivos las zonas erosionadas y degradadas existentes en el país" (Ibid.: 291). El Pcecfm consumió casi 12% de los recursos sectoriales, creando más de 2 mil cooperativas y 100 mil empleos.

Finalmente, otros convenios de menor importancia relativa dentro de la estructura de Coplamar fueron los programas de Casas Escuela para Niños (con la SEP), de Desarrollo Agroindustrial (con la SARH), de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina (con diez organismos y dependencias federales) y de Unidades Básicas de Producción Alimentaria (con la Secretaría de Pesca). Con estas iniciativas, que en conjunto gastaron 1.3% del presupuesto sectorial, se atendieron a 6,040 niños en 41 casas-escuela y se construyeron 1,100 aulas, se dotó de maquinaria agrícola a 1,900 familias, se otorgaron servicios (técnicos, de almacenamiento y distribución), financiamientos y fertilizantes a 3,223 ejidos, y se establecieron unidades piscícolas, hortícolas, pecuarias y forrajeras en 70 municipios (Ibid.: 375-376, 398, 406, 413).

Como puede apreciarse, hacia finales de la década de los setenta, 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 en lo que se refiere a sus capacidades para incrementar precios de garantía y otorgar subsidios generalizados al consumo de alimentos básicos, la federación anuncia la instrumentación de una nueva iniciativa, el SAM, con los objetivos es-

pecíficos 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). Para cumplir con el propósito de fomentar la producción de básicos entre los productores temporales el SAM utilizó como estímulos adicionales: el acceso y el subsidio a créditos, reducciones en el precio de los fertilizantes, insecticidas, semillas mejoradas y en los costos del seguro para las cosechas, y "un sistema de 'riesgos compartidos' para algunos productores de básicos a quienes se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas" (Ibid.: 318-319).

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, como ya hemos visto, los informes oficiales disponibles registran cifras espectaculares. Según estos reportes el PIDER logró extenderse en casi el 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 y ponderarlos dentro de los presupuestos por tres razones principales: sus registros contables no son rigurosos, sus recursos se contabilizaban dentro de partidas distintas (en gastos económicos y sociales) y porque muchas de las instituciones participantes asumieron los costos de operación y administración de los subprogramas específicos. 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;⁵ por su parte, los subsidios de la Conasupo ocuparon en 1981 una cantidad superior a 5% de los gastos federales; y, finalmente, los del SAM rondaron en promedio 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 16% de sus presupuestos,⁶ lo que, por ejemplo, equivalía en 1981 a una cifra 7 puntos arriba del gasto de la SEP, el cual se situó por debajo de 10% del total.

⁵ Estos datos fueron construidos a partir de la cifra de 113 mil que reporta Coplamar (1982: 13) en su memoria 1976-1982, dividiéndola con los presupuestos ejercidos durante la administración de López Portillo, que son presentados en: Salinas de Gortari (1994).

⁶ Cabe precisar que esta cifra contiene algún grado de sobrestimación debido a que algunos programas de la Conasupo se orientaron a transferir subsidios alimentarios al medio urbano.

Desde la perspectiva de su funcionamiento y resultados, los estudios elaborados con datos de la época ofrecen sólo acercamientos parciales a una posible valoración integral de todos los componentes. De Coplamar se conocen sólo documentos oficiales que presentan un recuento de las acciones emprendidas, los logros y las poblaciones beneficiadas, haciendo a un lado o siendo excesivamente escuetos en aquellos aspectos que pudieran indicar desviaciones o incumplimientos en los objetivos establecidos. En lo que se refiere al PIDER, la Conasupo y el SAM los trabajos de García (1993), Lustig (1989) y Spalding (1985) revelan que durante su existencia tuvieron serios problemas para cumplir con sus cometidos. En el caso del PIDER, García (1993: 53-77) reconoce que si bien se obtuvieron algunos buenos resultados, sobretudo en obras de pequeña irrigación y de beneficio social, la mayoría de los subprogramas tuvieron deficiencias en su operación que, como sucedió en muchos proyectos productivos, redundaron en "resultados mínimos o francamente negativos". Entre los principales problemas que enfrentó el PIDER están: falta de coordinación interinstitucional y al interior del Programa, deficiencias en la planeación, duplicación de funciones, demora en las asignaciones, proyectos inadecuados, poca colaboración entre técnicos y productores, inexistencia de criterios de evaluación uniformes, tecnología inapropiada, ausencia de participación social y desigualdades sociales en el acceso a sus recursos (Ibid.: 66-68).

En referencia a Conasupo Lustig (1989:110) concluye en su estudio sobre distribución de subsidios a básicos por estrato de ingreso y tipo de alimentos que "los subsidios generales a ciertos productos implican una importante 'fuga', en el sentido de que la mayor parte del beneficio del subsidio es obtenida por los grupos con más ingresos... Con base en las proporciones del presupuesto asignadas a los comestibles más subsidiados por decil de ingreso, con la excepción del frijol y el arroz, la incidencia de los subsidios al maíz (tortillas), el sorgo, carne, pollo y huevos, y oleaginosas (aceite de cocina) tiende a ser regresiva. La situación cambia en el caso de las tortillas: si se toma por separado a la población urbana, la incidencia del subsidio se vuelve progresiva". En otros términos, esto significa que la Conasupo no fue capaz de beneficiar con equidad a los estratos sociales empobrecidos del medio rural (salvo en el caso del frijol y el arroz) y urbano (con la excepción adicional de las tortillas). Para los campesinos pobres, la actividad de la Conasupo desplegada en los últimos años de este periodo, es decir, en su etapa con Coplamar y el SAM, no fue un vehículo que ayudara a reducir significativamente las desigualdades alimentari-

cias, incrementar de manera sostenida los precios de garantía y mejorar la distribución del ingreso.

En el caso del SAM, Spalding (1985:325-346) asegura que su implementación estuvo plagada de problemas que redujeron su potencial. Entre ellos están: las resistencias de los agricultores a adoptar su paquete tecnológico, los desacuerdos entre sus funcionarios, la SPP y la burocracia encargada de poner en práctica sus programas específicos (particularmente de Banrural y Conasupo), la falta de una base social de apoyo entre el campesinado y la oposición de los grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de los alimentos. Aún con todo ello, esta autora afirma que durante su breve existencia, el SAM tuvo resultados positivos como: el incremento de la producción nacional de maíz, el ahorro de 1,700 millones de dólares por importaciones que dejaron de hacerse, aumentos en el empleo y el ingreso, un mejor acceso a los alimentos y la reorientación de las divisas ahorradas hacia otros proyectos productivos, "aunque falló en alcanzar sus objetivos clave". La intervención del SAM, además de efímera, no fue capaz de distribuir sus recursos con equidad entre quienes más los necesitaban (Coplamar, 1985: 39).

En términos más generales, los cambios en el manejo de la política alimentaria promovidos por estas dos últimas instituciones no produjeron cambios duraderos en las condiciones y tendencias dominantes en la década de los sesenta. En 1982 el precio de garantía del maíz, el arroz y el sorgo llegó a su mínimo histórico y el de los demás productos se ubicó en niveles inferiores a los registrados entre 1961 y 1966 (Reyes Heróles, 1989: 189, cuadro 1). En 1983 volvimos a requerir importaciones de maíz por más de un tercio del consumo nacional (Spalding, 1985: 342). Además, si analizamos comparativamente los resultados del estudio de Coplamar (1985: 92-99) sobre alimentación referidos a 1975, con los resultados de Lustig (1989), encontramos que las desigualdades de la distribución en el consumo de alimentos entre 1975 y principios de los ochenta no varió significativamente. La población de escasos recursos, principalmente del medio rural, siguió alejada de una dotación equitativa de alimentos, sobre todo de aquellos considerados como parte de una dieta adecuada en las sociedades modernas: productos animales, frutas frescas, verduras, legumbres y aceites.

Otro conjunto de problemas que pudieron haber incidido negativamente en el desempeño global de estos programas se derivan de las dificultades que encontraron para coordinar sus acciones. El hecho que hayan sido contempo-

ráneos Coplamar, el PIDER y la Conasupo después de 1977, y el SAM entre 1980 y 1982 no indica, más allá de una cierta complementariedad programática, que se hayan puesto de acuerdo sobre un plan de trabajo decidido de manera conjunta. Por el contrario, la evidencia disponible demuestra que actuaron con independencia asumiendo posiciones que, en algunas ocasiones, derivaron en conflictos.⁷

Al finalizar este periodo, el financiamiento de esta expansión institucional, que no fue exclusiva de esta área del desarrollo (en conjunto el gasto federal creció por encima de 14% anual durante los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo), comenzó a ejercer fuertes presiones sobre un creciente déficit fiscal (en 1982 llegó a 14.7% del PIB). Estas terminaron por acelerar las manifestaciones de la crisis económica anunciada desde 1970, la cual ya había causado estragos considerables en 1976 cuando, después de 22 años de estabilidad cambiaria, se tuvo que devaluar el peso (que pasó de 12.5 a 19.7 por dólar) y modificar la política de control de cambios. Ni los recursos petroleros (que se incrementaron de 89 a 13,561 millones de dólares entre 1976 y 1981) fueron suficientes para sacar al país de la insolvencia económica en la que se encontró en 1982. Ello forzó al gobierno a declarar una moratoria a los pagos del principal de la deuda externa (alrededor de 75,000 millones de dólares en 1981, de los cuales aproximadamente 40,000 correspondían al sector público), devaluar la moneda en un 500% (de 25 a 150 pesos por dólar), nacionalizar la banca y establecer un control rígido de cambios para evitar la fuga de divisas, que llegó a 20,188 millones de dólares acumulados. Una vez iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, se firmó el segundo Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, que incluyó, entre otras cosas, el

⁷ Para ilustrar los problemas de coordinación basta en dos ejemplos: "Lamentablemente, este esfuerzo por definir prioridades no se correspondió en casi nada, como podría haberse esperado, con las primeras acciones operativas del SAM en 1980, puesto que tales acciones apenas incluyeron a 34 municipios de los 972 determinados por Coplamar como integrantes de zonas críticas, con una probable cobertura poblacional de sólo un millón de personas, frente a un total de casi 13.5 millones de habitantes de los municipios definidos como "críticos" (Coplamar, 1985: 39; y Spalding (1985: 329-330), con referencia a las relaciones de la Conasupo con el SAM, comenta: "sus patrones de compra [de la Conasupo] en 1980-1981 se orientaron cada vez en mayor medida hacia los estados en los cuales el sector agrícola era mejor capitalizado y más productivo. Si en 1979 la política de compra de maíz de la Conasupo no mostraba un sesgo claro en favor de las áreas más prósperas (cuando los precios eran bajos), para 1981 dicho sesgo estaba claramente presente... El hecho que este recurso se dirigiera de modo desproporcionado a las regiones más prósperas, y no a los estados donde predominaba el campesinado marginado, sugiere que las acciones de la Conasupo coartaban en dirección opuesta a los objetivos formales del SAM".

compromiso del gobierno mexicano de fortalecer las finanzas públicas a través de la reducción del déficit gubernamental (ver: Villarreal, 1988: 391-453). Los impactos de esta medida y el espectacular crecimiento de los costos de la deuda externa en el presupuesto tuvieron efectos significativamente negativos sobre las políticas sociales, que fueron devastadores para los programas dirigidos al medio rural. Por esta razón, la política del desarrollo rural debe entenderse como una estrategia que, si bien intentó ampliar la actividad gubernamental en el campo, no logró sostenerse como una política de Estado.

Los años del Estado responsable

El preámbulo

Con el ajuste al financiamiento social en 1983 desaparecen de los presupuestos la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza rural que se habían desarrollado durante la etapa anterior. Los únicos sobrevivientes de esta debacle fueron las instituciones y fideicomisos que tenían misiones con grupos específicos (como el INI, la Conaza, el Fidepal, entre otros), la Conasupo y el programa IMSS-Coplamar. En términos aproximados, considerando la diferencia entre lo que subsistió y desapareció, la pérdida de recursos en ese año para la atención del campo se situó en alrededor de 66% de los gastos totales de Coplamar, de 32% acumulado de los recursos asignados al desarrollo rural en 1981 y de 56.6% de los ejercidos en desarrollo regional en 1982. Adicionalmente, durante este gobierno el IMSS-Coplamar continuó reduciendo sensiblemente el acceso a la atención médica en el campo. Por ejemplo, su presupuesto en 1985 fue inferior en 35% al que tenía asignado en 1981, sus unidades de hospitalización generales decrecieron de 72 a 51 y las consultas externas cayeron 32% entre 1983 y 1988; a partir de 1985 el número de clínicas "permaneció constante... En consecuencia, se estancó el número de beneficiarios, estimado en cerca de 14 millones en 1985, aunque estos servicios de salud gratuitos no habían llegado a cerca de 45% de los pobres rurales" (Friedmann, Lustig y Legovini, 1997: 395).

En lo que toca a la política alimentaria, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha un programa de reestructuración, indicado en los planes nacionales de Desarrollo (PND) y de Alimentación (PNA), que se propuso modificar las dimensiones de la intervención estatal en todas las fases del ciclo

alimentario (producción, transformación, comercialización y consumo). Esto buscaba que se pudieran beneficiar sólo a los sectores de más bajos recursos y atender a un estricto control de prioridades. Se identificaron como sectores sociales preferentes a los habitantes de regiones particularmente afectadas por la desnutrición, los lactantes, los preescolares y las mujeres en gestación (Secretaría de Gobernación, 1988: 74-75). La aplicación de esta estrategia significó para la Conasupo, que era la institución medular de la política alimentaria, la reestructuración de sus bases de funcionamiento. A grandes rasgos, pasó de ser un organismo dedicado a distribuir alimentos a importador de granos, de aplicar subsidios generalizados (al maíz, el frijol, el arroz, las oleaginosas y el sorgo) a subsidios específicos (tortillas, leche y harina de maíz) y de establecer controles de precios a regulador de mercados. "En la práctica se conservarían los subsidios al consumo de tortilla y leche pero convertidos en programas restringidos que alcanzaban a los pobres de manera irregular y azarosa, debido a los complejos procedimientos burocráticos para lograr los documentos necesarios para obtener esos beneficios" (Brachet y Sherraden, 1993: 345). Entre 1985 y 1986 los subsidios generales para granos y semillas oleaginosas se habían reducido a la mitad de lo que eran al inicio del sexenio. Para 1986 las ventas de la Conasupo se habían desplomado con relación a 1983: en 44% en maíz, 37% en arroz y 68% en frijol. En 1987 la Conasupo ya no vendía ni compraba aceite crudo y semillas de girasol, frijol de soya, sorgo y trigo forrajero. En ese lapso los únicos productos que aumentaron en el volumen de ventas fueron el trigo, la leche en polvo y la pasta de soya.⁸ "Para 1987 los gastos en subsidios alimentarios generales eran menores que los gastos de los programas orientados [a familias de escasos recursos]" (Friedmann y otros, 1997: 395).

Dado el deterioro económico que siguió registrando el país y considerando sus consecuencias sobre el poder adquisitivo de la población, el gobierno flexibilizó su estrategia casi al finalizar el sexenio, en mucho presionado por sectores de obreros y campesinos, promoviendo dos programas alternativos: de Protección al Salario y Consumo Obrero, y Acciones de Apoyo a la Economía de la Familia Campesina, (en 1986). En diciembre de 1987 se hace público un acuerdo entre el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresa-

⁸ Consultar: Secretaría de Gobernación, 1988: 96-97, cuadro: Volumen de comercialización a través del sistema Conasupo, por principales productos.

rial, llamado Pacto de Solidaridad Económica, en el que se propone frenar la inflación con ajustes a las finanzas públicas, negociaciones salariales congruentes con el objetivo antiinflacionario y reducciones a los aranceles. De manera compensatoria al efecto generalizado por la contención salarial, el Estado retomó temporalmente la política de subsidios generales a partir de 1988, siendo nuevamente abandonada en 1990 (Ibid.).

Los impactos en las condiciones sociales provocados por esta política, combinados con los producidos por la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo, exhiben un deterioro generalizado de la alimentación nacional. Entre 1981 y 1988 el consumo de alimentos por persona disminuyó 58% en trigo, 46% en frijol, 42% en maíz y 30% en arroz. "El consumo de leche aumentó ligeramente, pero se estima que 40% de la población no ingiere leche regularmente. Según algunos observadores, estas reducciones de entre 2 y 6% de calorías y proteínas son suficientes para dar por resultado mayor desnutrición... Algunas estimaciones señalan que 48% de la población vivió por debajo de los niveles mínimos aceptables de nutrición en 1988. Esto significa que aproximadamente 39 millones de personas, 27.5% de las cuales viven en áreas rurales, están desnutridas, en comparación con los 35 millones de 1979" (Brachet y Sheeraden, 1993: 346-347).

Con referencia a dos de las poblaciones preferentes por la política alimentaria de este gobierno, Friedman y otros (1997: 398) afirman que "la desnutrición en México es anormalmente alta... Las proporciones de niños de bajo peso para su edad (13.9%) y de bebés de bajo peso al nacer (15%) superan ampliamente las proporciones correspondientes a la mayoría de los países latinoamericanos de ingreso *per cápita* similar... El empeoramiento de la nutrición en algunos sectores durante los años ochenta parece confirmado por los datos de la mortalidad y la morbilidad relacionados con la nutrición. Aunque la tasa de mortalidad infantil de todo el país siguió descendiendo entre 1982 y 1989, la mortalidad infantil y preescolar causada por deficiencias nutricionales aumentó al principio del decenio de 1980, luego de varios años de estar disminuyendo".

Dados los resultados, estos autores concluyen: "la aplicación de subsidios alimentarios orientados en varios rubros para sustituir los subsidios generales representó un avance hacia un uso más progresivo de los escasos fondos públicos, ya que una porción importante de los subsidios generales se 'filtraba' hacia quienes no eran pobres. Sin embargo, es posible que la cantidad asignada a los subsidios orientados no haya sido suficiente para compensar la elimina-

ción de los subsidios generales, como lo sugiere el considerable aumento del costo de la alimentación básica" (Ibid.: 401). Habría que agregar a esta conclusión que el Estado deliberadamente estableció una cobertura social limitada de los subsidios específicos, cuya misión fue atender a los más pobres y desnutridos, a los niños y a las madres gestantes. Como lo demuestran los estudios ninguno de estos grupos tuvo a su alcance una mejor dieta que se reflejara en las condiciones de salud y nutrición.

Los años de Solidaridad

Salinas de Gortari inicia su periodo de gobierno en medio de una situación económica que, si bien empieza a ser positiva, aún no supera problemas como los de la inflación, el déficit público y la carga de la deuda externa. En los terrenos social y político el panorama tampoco es favorable. En esos momentos el sistema político vive una de las peores crisis de legitimidad de los últimos tiempos derivada de las insatisfacciones sociales por los efectos del ajuste económico, las dudas en torno a los procesos electorales (incluido el que llevó a la Presidencia a Salinas) y el deterioro de las organizaciones corporativas como instancias de representación social. En estas condiciones no fue casualidad que en su discurso de toma de posesión Salinas haya propuesto un acuerdo nacional para ampliar la democracia, recuperar estabilidad y crecimiento, y mejorar el nivel del bienestar popular. Estos compromisos se sustentaban en un principio básico que, por lo menos formalmente, modificaba uno de los criterios centrales de la política económica del gobierno anterior. Contra la premisa de que era necesario crecer primero para distribuir después, se antepuso la idea de crecer y distribuir como opciones paralelas no contradictorias. La promesa de ampliar los espacios de la democracia completaba la oferta de un gobierno débil que pretendía, por un lado, profundizar en el programa de ajuste económico y, por otra parte, recuperar apoyo popular.

La articulación de estos propósitos (crecimiento y distribución, ajuste y legitimación) se lograría, según el discurso oficial, ampliando las funciones del Estado como promotor de desarrollo social. Desde el punto de vista de la retórica tradicional, la posición de este gobierno pretendía dar continuidad a los propósitos fundacionales del Estado postrevolucionario que, en lo social, se había comprometido con la justicia y la equidad. No obstante, el proyecto salinista se distanciaba de los que lo antecedieron al inscribirse dentro de una

racionalidad instrumental distinta. Se buscaba romper con la lógica tradicional expansionista de las políticas de bienestar que, aplicada bajo controles burocráticos y/o corporativos centralizados, ejercía fuertes presiones sobre el déficit público y resultaba incapaz para cubrir las necesidades básicas de un número cada vez mayor de mexicanos. Dentro de la nueva racionalidad, la ampliación de las políticas sociales, y por consiguiente de su gasto, se llevaría a cabo atendiendo dos criterios generales: control de las finanzas públicas y selectividad social y programática en la aplicación de los recursos públicos. El financiamiento de los fondos adicionales necesarios para el mejoramiento del bienestar debía ser cubierto a través de una reordenación de prioridades gubernamentales, el ahorro público y el crecimiento de las recaudaciones fiscales. Para atender al criterio de selectividad se decidió orientar los nuevos esfuerzos a la solución de "cuatro temas críticos": erradicar la pobreza, garantizar la seguridad pública, dotar suficientemente de servicios básicos a la población y restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México.

Cada uno de estos objetivos de política respondían, sin duda alguna, a demandas sociales de amplio espectro. Sin embargo, sobre todo por su importancia social, la lucha contra la pobreza se convirtió en la principal cruzada de esta administración. Con este fin, en el acto inaugural de su gobierno, Salinas anuncia la creación del tercer programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Cabe destacar que este Programa, no obstante la importancia que llegó a alcanzar, siempre estuvo sobredimensionado en el discurso gubernamental. Se le consideraba la punta de lanza de una estrategia más amplia, conocida como reforma del Estado, a través de la cual el gobierno pretendió alejarse de la historia política e institucional de México en cuatro líneas básicas que, según la versión oficial, redujeron la eficacia de las políticas sociales e incrementaron considerablemente los presupuestos, a saber: paternalismo, burocratización, centralismo e intermediación corporativa (Consejo Consultivo, 1994: 15-28). Para valorar su importancia relativa se puede mencionar que, en su momento de mayor alcance (1993), los recursos de Pronasol representaron 0.65% del PIB, es decir, 2.6% del gasto público federal.

A lo largo de su existencia el Pronasol desarrolló una estrategia que, además de recuperar algo de la experiencia adquirida con el PIDER y Coplamar, presentó innovaciones en la atención de los sectores sociales más necesitados del país. Entre las principales novedades se encuentran: cobertura urbana como

un objetivo central; mayor equilibrio en las medidas de política disponibles (productivas, de apoyo a la producción, de bienestar social y de desarrollo regional); la intención de involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión; y la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria, llamado Comité de Solidaridad, también como una extensión deliberante y operativa del proyecto federal. Dadas estas características Solidaridad se calificaba así mismo como "veta de un nuevo tipo de política social descentralizada, participativa y ciudadana" (Consejo Consultivo, 1994: 134). Su objetivo central fue elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se lograría a través de la creación de un piso social básico (en alimentación, salud, educación y vivienda) que promoviera la existencia de igualdad de oportunidades. Se declaró como población objetivo a todos los individuos de los medios rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza -41 millones-, considerando preferentemente a aquellos que padecieran de una pobreza extrema -17.3 millones-, que no lograban satisfacer ni siquiera el 60% de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar (Consejo Consultivo, 1991: 20). Se reconoció como grupos vulnerables a los pueblos indígenas, campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños; y se estableció una cobertura territorial que en el discurso priorizaba a las entidades con altos niveles de pobreza y a las regiones que compartían problemáticas comunes (como la región purépecha en Michoacán o la zona henequenera en Yucatán).

Dentro de la estructura intergubernamental que haría posible la instrumentación del programa la Federación se proponía a sí misma sólo como una entidad financiera, normativa, de apoyo y asesoría a los otros dos niveles de gobierno. A los gobiernos estatales se les abrió la posibilidad para proponer sus propios proyectos y aportar nuevos recursos, y a los municipios se les otorgó la responsabilidad de ser la instancia de coordinación por excelencia. Por último, a través de los Comités de Solidaridad se buscaba que la comunidad participara en un ejercicio de gestión pública cuyas funciones implicaban: definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar las obras y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos aportados por los propios beneficiarios (en dinero, materiales o trabajo) y el gobierno (asesoría técnica y financiamiento). También se concebía como un ejercicio de democracia en la medida que los puestos directivos eran electos en asamblea pública.

Solidaridad organizó sus programas específicos en tres vertientes principales: bienestar social, desarrollo regional y proyectos productivos. Estos programas se fueron instrumentando a partir de una visión gradual y ascendente, conceptualizada en tres etapas. La primera, de arranque, se orienta hacia la construcción de obras de infraestructura comunitaria, física y social y, en alguna medida, hacia opciones productivas. Durante el primer año inician trabajos las actividades relacionadas con la introducción de agua, drenaje y electricidad, construcción de caminos rurales, carreteras, instalaciones deportivas e infraestructura urbana (pavimentación, alumbrado, guarniciones, banquetas, entre otros) y se recuperan los programas de atención a las comunidades indígenas del INI, de abasto de la Conasupo, de apoyo alimentario del DIF, de salud rural a población abierta del IMSS (de ahora en adelante, IMSS-Solidaridad), de asistencia social urbana de la Secretaría de Salud (SS) y de vivienda popular del Fonhapo. Al año siguiente de su creación, se percibe la necesidad de incorporar más plenamente a los gobiernos estatales y municipales en la gestión del Programa. En esta segunda etapa (1990-1991), se crean los Fondos Municipales de Solidaridad, los Fondos de Solidaridad para la Producción (FSP) y se ponen en marcha nuevos programas de desarrollo regional, de rehabilitación de escuelas y hospitales y de becas para niños. Finalmente, a partir de 1992, en la tercera etapa las acciones se encaminan hacia una estrategia de consolidación productiva que, según la versión oficial, permitiría la generación de empleos e ingresos fijos en las comunidades. Atendiendo a este fin se establece un nuevo programa: el Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad (Fonaes).

Las posibilidades de Pronasol se extendieron a otro conjunto de actividades que resultaban significativas para grupos sociales específicos, como la regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares, rehabilitación de cárceles y asesoría jurídica a reos, mejoramiento de las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas migrantes, ampliación de la cobertura postal y telegráfica, proyectos ecológicos, reincorporación de maestros jubilados a la docencia y sepultura digna, entre otros. La mayor diversificación programática propuesta por Solidaridad, en relación con sus antecesores, se debió a tres razones: la primera y la más importante, se relaciona con la incorporación de la población marginada de las ciudades (las obras de infraestructura urbana resultan un ejemplo obvio); la segunda, obedece a innovaciones en el tratamiento

de problemas específicos de la pobreza, como en los casos de las becas para niños, la ayuda a los jornaleros migrantes o los créditos a campesinos de escasos recursos; y, la tercera, responde a su fuerte propensión a postularse ante la sociedad como el gran paraguas público dispuesto a dar cobijo a todas las demandas sociales. Si bien esta última fue la de menor importancia en términos presupuestales, contribuyó a dispersar una parte de sus recursos y a sumar objetivos distintos a los originalmente planteados.

Con todos estos movimientos intermedios, que describen la flexibilidad con la que operó el Programa en la reformulación de prioridades, se modificó parcialmente la estructura presupuestal de Solidaridad. Con la inclusión del FSP en 1990 y del FNES en 1992, los proyectos productivos pasaron de una asignación casi nula en 1989 a 17% del presupuesto en 1994. Este reajuste afectó, sobre todo, el financiamiento destinado a la construcción de caminos rurales y carreteras, que disminuyó su participación en el gasto de 19.3 a 7.3% entre 1989 y 1994. Por su parte, los programas de bienestar social y los de desarrollo regional mantuvieron su importancia relativa como primera y segunda opciones: en promedio, en ese orden, ejercieron alrededor de 47.8 y de 37.6% del financiamiento aportado tanto por la Federación como por los estados a lo largo del sexenio.

Dentro de la vertiente del bienestar resulta sobresaliente la importancia que se otorgó a los programas relacionados con la educación (becas y construcción y/o rehabilitación de escuelas y espacios deportivos) y la vivienda (principalmente en infraestructura y servicios urbanos), a los que se les asignó un presupuesto promedio de 27 y 16% del total, respectivamente. Se asegura que con estas dos dimensiones resultaron beneficiadas entre 11 y 19 millones de personas. Contrariamente al planteamiento de Coplamar, en Solidaridad los renglones relacionados con el abasto y la salud ocuparon una posición secundaria (con 4 y 0.5% del presupuesto total, en el mismo orden), muy alejada de las anteriores y con una tendencia decreciente. Si bien en 1989 ambos tipos de programa tuvieron una asignación cercana a 9% (6% para la salud y 2.6% para el abasto), para 1994 desaparece todo lo relacionado con el apoyo a la alimentación y el financiamiento de la salud asistencial se reduce a 2.6% del gasto total de Pronasol.

El reporte de beneficiarios en estos dos últimos casos también contrasta con las cifras de su antecesor, en la medida que se reconoce haber atendido a 8.5 millones de individuos a través de la salud asistencial (3.54 millones la SS

y 4.96 el IMSS-Solidaridad), contra los 15 millones asistidos oficialmente por IMSS-Coplamar. Es particularmente significativo que la reducción en la cobertura de estos servicios haya sucedido a pesar del sustancial crecimiento en la construcción, rehabilitación y equipamiento de los establecimientos sanitarios: 3,571 centros de salud, 293 hospitales y 1,159 unidades médicas rurales. Quizá los datos de Solidaridad sean más realistas, pero resultan desalentadores si consideramos a los 17.3 millones de indigentes que había al inicio de este gobierno. En materia de alimentación las cifras de beneficiarios no son precisas, pero se asegura que, por ejemplo, con las dotaciones de leche fueron beneficiados 7 millones de niños. En el renglón alimentario Coplamar declaró haber ayudado a 19 millones de personas. Esta diferencia también a pesar de haber instalado 3 mil tiendas rurales, capitalizado 10 mil y construido o rehabilitado más de 700 locales comerciales.

En la vertiente del desarrollo regional destacan: 17 programas en diferentes regiones de doce estados del país que tenían una población de 9.8 millones de personas, cuyo presupuesto ascendió a casi 15% del gasto total; la construcción y reconstrucción de 32 mil kilómetros de carreteras y caminos, y la conservación de 150 mil kilómetros más, con una asignación promedio de 11.5% del total; los Fondos Municipales de Solidaridad que otorgaron recursos a 2,333 ayuntamientos (96% de los existentes) para el financiamiento de proyectos propios en cualquiera de las tres vertientes generales, por un monto medio de 7.3% de lo ejercido por Pronasol. El fondo para comunidades indígenas, que complementaba a algunos de los 17 programas de desarrollo regional, obtuvo una proporción pequeña del gasto a lo largo del sexenio (en promedio, 2.9%), aunque se asegura haber otorgado ayuda a 3,027 organizaciones que integran a más de 726 mil productores. Otras acciones de menor importancia relativa fueron los programas Paisano (asesoría y protección para migrantes que retornan a México), Penitenciario (asesoría legal a reos), Mujeres en Solidaridad (con proyectos productivos y de bienestar), Jornaleros Agrícolas (tiendas, alfabetización y promoción y diagnóstico) y Sepultura Digna.

Con los programas relacionados con la última vertiente, la productiva, se concedieron créditos a 2 millones de productores agrícolas temporaleros en 30 estados (FSP) y financiamientos para la puesta en marcha y operación en áreas rurales y urbanas de 8,735 empresas que permitieron crear más de 42 mil empleos (FNES) en diversas áreas de la producción (como el procesamiento de

alimentos, empacadoras de frutas, aserraderos y unidades mineras) y en la comercialización de productos básicos. Ambos fondos participaron de un poco más del 10% del gasto Solidaridad. Otras acciones de este corte fueron el fomento a las actividades primarias y agroindustriales, el desarrollo de áreas de riego y de temporal, la construcción de infraestructura pecuaria, pesquera y acuícola, entre otras.

Dada la cantidad de subprogramas desarrollados y, en general, el complejo esquema de funcionamiento puesto en marcha por Solidaridad, cualquier intento de evaluación puede resultar una tarea complicada y parcial. Con estas salvedades presentaremos a continuación algunas reflexiones generales en torno a esta iniciativa. En primer lugar, como ya se mencionó, Pronasol concedió poca importancia a dos aspectos centrales del bienestar: la alimentación y la salud. En las otras dos áreas básicas de la política social, las medidas que se desarrollaron fueron orientadas fundamentalmente a complementar las actividades de las instituciones ya existentes: en vivienda a la introducción de servicios y construcción de infraestructura urbana, y en educación a la rehabilitación de escuelas y otorgamiento de becas a niños y a pasantes de las licenciaturas o carreras técnicas.

En segundo término, la amplia cobertura y diversidad programática, así como las restricciones financieras para promover más de uno o dos proyectos en cada comunidad, pudieron haber confluído en una suerte de pulverización de los recursos y en la discontinuidad de los avances en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los beneficiarios. En tercer sitio, aún a pesar de su declarada vocación municipalista, los ayuntamientos pudieron manejar directamente a través de los Consejos Municipales de Solidaridad una cantidad muy pequeña de los recursos del programa (7.3%), aunque se afirma que prácticamente todos tuvieron acceso a ellos y que fueron "de tal magnitud que, en casi todos los casos, duplican los fondos del presupuesto normal del que disponen los ayuntamientos" (Consejo Consultivo, 1994: 92). Esta observación pone más en evidencia la debilidad de este orden de gobierno que su fortaleza como instancia gestora del Pronasol.

El sistema de gestión intergubernamental propuesto por Solidaridad resultó, comparativamente con las anteriores iniciativas, el más avanzado en materia de descentralización. No obstante, esta vocación federalista enfrentó en la práctica restricciones derivadas de un control fuertemente centralizado en la asignación y distribución de los recursos, que redujo la posible participación

de los gobiernos locales, sobre todo de aquellos de oposición.⁹ En muchos casos, se atribuía a las delegaciones estatales de Solidaridad erigirse en administraciones locales paralelas y a sus delegados en un brazo del poder central. Con el tiempo varios de estos funcionarios se convirtieron en gobernadores o en representantes populares (diputados federales, por ejemplo) del PRI. El manejo centralizado del gasto, a través de asignaciones directas de las delegaciones a los comités comunitarios o a las dependencias federales, resultó para muchas autoridades locales una forma de ampliar la influencia de la Federación en el territorio, con el agravante que ahora parte de los recursos (en algunos casos y años llegaron a estar cercanos al 50%) provenían de los presupuestos de los gobiernos estatales. Al igual que Coplamar, el Pronasol surgió como una iniciativa de la Presidencia de la República por lo que, con las características planteadas en el párrafo anterior y la instrumentación de una extensa campaña publicitaria, se convirtió en un vehículo de legitimidad para el Presidente y reproductor de su influencia en los sistemas políticos nacional y locales.

En lo que toca a la distribución territorial de la inversión se observa (ver cuadros 1 y 2 anexos) que Solidaridad no asignó de manera equitativa sus recursos siguiendo criterios de pobreza. En general, las entidades con mayores índices de marginación (Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, entre otras) recibieron cantidades significativamente inferiores a las que les debieron asignar considerando su aportación relativa a la pobreza extrema nacional.¹⁰ En contraste, estados con mejores niveles de desarrollo y volúmenes de pobreza relativamente bajos (destacan Baja California, Nuevo León, Sonora y el DF) pudieron disponer de una porción del financiamiento que no corresponde a su posición en el conjunto nacional. En suma, en el reparto general del gasto se aprecia una distribución inequitativa en función de las condiciones sociales prevaletentes en cada región.

⁹ El caso del gobierno de Baja California y de tres asentamientos panistas (Tijuana, Ensenada y Tecate) en esta época ilustran este tipo de problemáticas. El desarrollo de este caso puede consultarse en Anguiano y Ordóñez, 1994.

¹⁰ Es necesario aclarar que la medición de los índices de marginación y de pobreza son distintos. Mientras que el primero mide condiciones sociales en función de parámetros asociados al acceso a servicios públicos, escolaridad, tasa de urbanización, ingresos, actividades económicas, entre otras, el segundo sólo refleja las insuficiencias de ingreso que le impiden a una familia obtener una dieta adecuada. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 1 ambos indicadores tienen una relación directa y positiva, es decir, a mayor pobreza mayor marginación o viceversa.

Saber hasta qué punto las acciones de Solidaridad impactaron en los agregados sociales resulta una tarea difícil de resolver. Esto se debe principalmente a la inexistencia de fuentes de información que permitan distinguir los impactos atribuibles directamente a este Programa, de otros que pudieran producirse por mediación del mercado, de acciones gubernamentales de otra índole o de los esfuerzos individuales o colectivos para hacer frente a sus propias condiciones de subsistencia. Otros factores que impiden establecer generalizaciones obedecen a la diversidad programática del Pronasol y a la heterogeneidad de la problemática intrínseca al fenómeno de la indigencia. Por otra parte, las estadísticas oficiales contenidas en el informe sobre la evolución de la pobreza en México, que fueron avaladas por la CEPAL (CEPAL-INEGI, 1993: 39-44), muestran movimientos ambivalentes que alejan la posibilidad de extraer conclusiones inequívocas. Si bien se asegura en este informe que entre 1989 y 1992 tuvo lugar una disminución de 8.7% en la cantidad de pobres extremos,¹¹ los datos también revelan que esta caída se debió sólo a la significativa reducción de la pobreza urbana (-26%), ya que en las zonas rurales su número continuó en aumento (4.7%).

Tal vez uno de sus mayores logros en los términos de su diseño original haya sido la formación de los Comités de Solidaridad. A diferencia de los programas anteriores, que distribuían la mayor parte de sus recursos a través de las dependencias federales, en Solidaridad muchos de los fondos se asignaron sin contar con la participación de intermediarios entre sus funcionarios y las comunidades. Niños y mujeres en solidaridad, fondos de solidaridad para la producción, carreteras y caminos rurales y muchas obras de infraestructura comunitaria (pavimentación, banquetas, guarniciones, canchas deportivas, etc.) son algunos ejemplos de los programas en los que las delegaciones del Pronasol otorgaron directamente el financiamiento a los beneficiarios. En muchos de estos casos los comités actuaron como unidades ejecutoras de las obras o de los proyectos, constituyéndose en extensiones sociales de la gestión gubernamental. En teoría, los comités vecinales debían gestionar sus demandas ante los Comités Municipales de Solidaridad, en la práctica la mayor parte de ellos reconocían en las delegaciones estatales y municipales del programa a su interlocutor público más cercano. En conjunto, el tipo de programas en los que

¹¹ Medida en términos de la población que vive en hogares cuyo ingreso no es suficiente para atender las necesidades alimentarias del grupo familiar.

participaron los comités -más de 171 mil constituidos entre 1989 y 1992 (Rojas, 1994: 427, cuadro 11)- consumieron alrededor de 63% del presupuesto total ejercido en el sexenio.

En la evaluación preliminar del Pronasol realizada por Santiago Levy (1994: 94-104) a principios de 1991, no obstante haberse realizado a tan sólo dos años de su inicio, ya se perciben algunos de estos problemas. En sus recomendaciones centrales plantea la necesidad de reorientar los recursos hacia las áreas rurales, evitar la dispersión de objetivos -"centrándose en sus componentes más eficaces"-, eliminar todos aquellos subsidios no dirigidos (o generalizados) a los alimentos y poner mayor énfasis en programas complementarios de educación, salud y alimentación. Estas directrices, entre otros elementos, como veremos, constituyen la base conceptual que dio origen al último de los programas de combate a la pobreza extrema instrumentados en nuestro país: el Progreso.

Los años del Progreso

En su proyecto original Santiago Levy propuso como medidas para combatir la pobreza extrema la instrumentación de un conjunto de subprogramas que, se supone, ayudarían a sacar paulatinamente a la población de sus precarias condiciones de subsistencia hasta "permitirles 'ponerse de pie' de manera permanente". Para lograr efectivamente este propósito Levy plantea una serie de condiciones a las que deberá darse cuidadoso cumplimiento: a) focalizar los recursos de tal forma que se atienda a la población más pobre del país, especialmente a los grupos más vulnerables: niños y madres; b) concentrar los esfuerzos en la dotación de un paquete básico de servicios: educación y capacitación en higiene, salud y nutrición; medicina preventiva "de mínima calidad pero eficaz": revisiones, vacunas, anticonceptivos e información; y, racionamientos alimenticios a través de un sistema de cupones; c) centralizar en una sola entidad la provisión de dichos servicios; y d) asegurar que las acciones del programa sean ofertadas de manera sostenida. Con la mezcla de todos estos elementos se pretendía, por un lado, evitar o minimizar al máximo algunos errores del pasado, como lo fueron la dispersión de objetivos, las desviaciones en la selección de la población objetivo, la descoordinación intergubernamental y la cíclica discontinuidad a la que fueron sometidos los anteriores programas. Por el otro, se busca maximizar los beneficios (o efectos) siguiendo un esque-

ma de complementariedades en función de los servicios ofrecidos. En términos concretos el programa debía cumplir con tres objetivos: reducir las tasas de mortalidad infantil, mejorar el estado de salud y nutrición de los beneficiarios, y reducir las tasas de fecundidad.

La eficacia, en términos de lograr el objetivo máximo de reducir la pobreza, dependería entonces de la capacidad operativa del programa para acercarse e identificar a familias con hijos que viven en condiciones de pobreza extrema, así como del aprovechamiento de las complementariedades que surgen con la instrumentación integral de todas las acciones propuestas. El éxito de este proyecto supone también la modificación de prácticas, actitudes y comportamientos individuales y familiares asociados a una condición de extrema pobreza, como lo serían la propensión a tener muchos hijos, a consumir alimentos no nutritivos, a descuidar la higiene personal y en el hogar, y a distribuir de manera desigual sus escasos recursos (monetarios o en especie) en favor de los menos vulnerables. Para Levy, motivar cambios en este nivel a través de un sistema de incentivos podría generar una especie de participación activa por parte de los beneficiarios en el Programa que ayudaría a garantizar mejores resultados. Por ejemplo, con la dotación regular de los cupones alimenticios, además de aminorar la desnutrición, se podría aprovechar para que la madres acudan a pláticas de información para el cuidado de la salud y la nutrición, a revisiones médicas periódicas y lleven a sus hijos a chequeos y vacunación; con la planificación familiar, además de la reducción en el número de miembros en el hogar, también sería posible incrementar las cantidades que cada familia invierte en sus hijos ayudando a disminuir las disparidades intrafamiliares.

Como propuesta de política, según lo reconoce este autor, al momento de publicar sus ideas ya existía un programa alternativo con características similares, que identifica con el nombre de Programa de Atención de Servicios de Salud para Población Abierta (Passpa), esto es, la extensión de aquel viejo programa que inició Echeverría en 1973 dentro del IMSS y que después fue retomado por López Portillo en Coplamar (PSSCC o IMSS-Coplamar) y Salinas en Pronasol (IMSS-Solidaridad). Debido a sus similitudes estableceré un alto para mostrar el grado de acercamiento de la propuesta de Levy con este programa, sobre todo con Coplamar (1982: 115-122). Básicamente el PSSCC, además de ofrecer servicios médicos preventivos y curativos, se propuso articular todo un conjunto de acciones que ayudaran a incentivar el trabajo comu-

nitario y "Formas de participación destinadas a elevar el nivel sanitario, social, cultural y económico de los núcleos de población". En la persecución de estos fines se decidió utilizar un esquema de contraprestaciones a las que deberían ajustarse, con mucha flexibilidad, los individuos de las comunidades beneficiadas. Con este sistema de "paga" se buscaba involucrar a todos los beneficiarios en actividades de lo más diverso, las cuales iban desde asistencia a cursos de extensionismo agropecuario, capacitación para el trabajo, orientación familiar y nutricional, hasta mecanismos de colaboración colectiva en tareas de reforestación, aprovechamiento racional del agua, saneamiento ambiental, mejoramiento de viviendas, instalación de huertos familiares, introducción de agua potable y construcción o rehabilitación de caminos rurales, entre otras.

Con esta breve descripción puede rápidamente apreciarse que el PSSCC propone una alternativa más amplia a la planteada por Levy, aunque adolece de por lo menos una vinculación explícita con el programa de abasto acordado entre la Conasupo y la Coplamar con la misión de dotar alimentos a precios subsidiados, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz. De cualquier modo no deja de llamar la atención las similitudes entre el esquema de contraprestaciones y el de incentivos, así como en la provisión de ciertos servicios: salud, educación para la salud y orientación nutricional. No obstante esto último, el antecedente más cercano respecto de la forma concreta que finalmente adoptó la propuesta de Levy en Progresá, lo encontramos en el Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud -PNAS- (ver Alba, 1997: 81-131) que fue insertado en la estructura del Pronasol y operado a través de la Secretaría de Salud. Este proyecto fue aplicado entre septiembre de 1991 y junio de 1992 en dos zonas del país con una población de beneficiarios cercana a 33 mil familias. Sus objetivos fueron: "elevar los estados alimentarios, nutricionales y de salud de los miembros del grupo vulnerable [niños menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia] de las comunidades rurales participantes y determinar su viabilidad operativa y financiera para, en su caso, expandirlo a las zonas rurales de extrema pobreza" (Ibid.: 81).

Las líneas de acción y las condiciones de funcionamiento que desarrolló el PNAS son muy parecidas a las que propuso Levy, con dos objetivos adicionales: fomentar el hábito a la producción de alimentos para autoconsumo y exigir como contraprestación a las familias beneficiarias un número de días de trabajo para realizar obras comunitarias y familiares, como construir letrinas, sembrar huertos, instalar granjas, pintar casas, cercar solares, etc. Quizá los resul-

tados obtenidos con esta experiencia, que en general mostró haber incidido favorablemente en los indicadores de nutrición y salud de los grupos vulnerables, en especial de los niños, así como las recomendaciones elaboradas por un grupo de investigadores que participaron en la evaluación del PNAS (Ibid.), hayan influido en las importantes adaptaciones que se hicieron en el diseño del Progresá.

Entre lo más sobresaliente podemos mencionar que a diferencia de la propuesta de Levy en lo relativo a la dotación de alimentos a través de cupones y llevada a la práctica por el PNAS otorgando despensas mensuales (con 12 kilos de harina de maíz, 6 de frijol, 2 de arroz y 1 litro de aceite), en el Progresá se decidió dar un apoyo monetario directo para complementar los ingresos familiares. Éste es entregado a las mujeres como una forma de garantizar que el gasto de estos recursos se oriente hacia la compra de alimentos y éstos lleguen a los miembros más vulnerables de las familias. En lo que se refiere a la salud, Progresá incorpora, además del paquete básico de salud, la dotación de un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia y a todos los niños menores de dos años para prevenir y atender la desnutrición. En lo que respecta a la educación este Programa contempla, adicionalmente a los servicios de capacitación en salud, nutrición e higiene, el otorgamiento de becas y apoyos para la adquisición de útiles para alentar la asistencia escolar de niños y jóvenes, así como medidas para capacitar a los maestros y reforzar el equipamiento de las escuelas.

En este momento resulta difícil presentar una valoración de los resultados de este Programa, principalmente porque no hay estudios de evaluación específicos, por lo menos disponibles, que nos ofrezcan conclusiones respecto de su capacidad para sacar "de manera permanente" a la población de su pobreza extrema. Sin embargo, estudios recientes proporcionan algunas pistas para dimensionar el potencial desempeño de este Programa en los términos de equidad y eficacia que suponen su actuación. Con la escasa información pública existente sólo sabemos que su cobertura alcanzó en 1998 a casi 2 millones de familias y que los recursos se distribuyen de una manera aparentemente equitativa considerando la proporción de familias atendidas en los estados con mayores volúmenes de pobres extremos en el país (casi 53% concentrados en 6 entidades; Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Partiendo de estas cifras y profundizando en el asunto de la focalización —principal ingrediente en la preocupación por la equidad— los estudios demuestran que

con ese volumen de cobertura "en el mejor de los casos se atenderá aproximadamente a la mitad de los pobres extremos en el país", 4.2 millones de hogares según cifras propias de la Sedesol (Raygoza, 1999: 4) y que, partiendo de su método y criterios de selección de beneficiarios, es muy probable que se haya incurrido en todo tipo de errores de elegibilidad, tanto de inclusión como de exclusión (Boltvinik y Cortés, 1999; y Raygoza, 1999). En pocas palabras, como concluye Raygoza (1999: 12), "Progresá no atiende a los más pobres de entre los pobres y tampoco su grado de cobertura aumenta en proporción a la magnitud y severidad de los niveles de pobreza regionales".

En lo que respecta a su eficacia sólo podemos decir, como una observación preliminar y partiendo del diseño del Progresá, que no está presente una vinculación explícita de los objetivos del Programa con una estrategia de desarrollo más amplia que permita a los beneficiarios salir efectivamente de su condición de extrema pobreza. Este problema estuvo presente en los trabajos de Levy (1994: 83) al afirmar que este tipo de programas "constituyen la mitad de un programa de pobreza. El complemento se centra en la elaboración de políticas y la canalización de recursos para incrementar la renta de la tierra y la mano de obra, así como en crear oportunidades para mejorar el capital humano y adquirir activos financieros". Si bien con ello este autor propone otras medidas de mayor alcance como: reformar el marco normativo de las áreas rurales, cancelar subsidios vía precios y reorientar los recursos liberados hacia el desarrollo de infraestructura rural, eliminar el sesgo urbano en la oferta de salud, educación y otros servicios, y corregir el patrón espacial de precios relativos, no queda claro cómo será posible articularlos de tal forma que, utilizando sus palabras, permitan aprovechar nuevas complementariedades.

Limitaciones y pertinencia del combate a la pobreza en México

Al revisar la experiencia de nuestro país en la lucha contra la pobreza hemos podido comprobar que se han suscitado en los últimos tres sexenios cambios importantes en el manejo de los programas gubernamentales. En aras del buen gobierno, responsable en términos fiscales, se han instrumentado una serie de medidas dirigidas a reducir y a mejorar los rendimientos sociales de los recursos invertidos. En lo que se refiere a la reducción se observa una caída vertiginosa de los subsidios generalizados y una sensible disminución de los servicios ofrecidos por el Estado. En lo que respecta a la mejoría no hay evidencia

que se hayan logrado efectos importantes en la reducción de la pobreza global. Analizando los datos de la CEPAL sobre la evolución de los hogares pobres en México en los últimos treinta años, Julio Boltvinik (1999) concluye que "entre 1984 y 1989 la pobreza sube por primera vez, y lo hace de manera dramática para alcanzar 39%. En los años de Salinas habría habido una ligera baja de los niveles de pobreza a 36% pero, habiendo dejado a la economía en bancarota, la tendencia se revirtió rápida y brutalmente, llegando hasta 43% en 1996... Es decir, según la CEPAL, el modelo neoliberal ha aumentado la pobreza de una manera brutal: del 30 [en 1984] al 43% en 12 años, un aumento de más del 40%. Pero además el nivel de pobreza de 1996 es sustancialmente más alto que el de 1968. Es decir, el modelo neoliberal no sólo ha pauperizado al país sino que lo ha hecho retroceder a niveles históricos de pobreza que deben haber prevalecido en México en los años cincuenta".

Desde el punto de vista de este estudio, resultaría aventurado atribuir solamente a la caída en los subsidios alimentarios y a las prestaciones sociales todo el peso del incremento de la pobreza considerando la recurrencia de las crisis económicas. Pero hay evidencias que demuestran que se ha desplomado el consumo de alimentos básicos y que en periodos de desatención aguda, como lo fue el sexenio de Miguel de la Madrid, tienden a caer aceleradamente indicadores básicos de desarrollo social, particularmente entre los grupos vulnerables (Friedmann, Lustig y Legovini, 1997). Con los resultados de la política alimentaria debería darse una discusión más amplia sobre la pertinencia de eliminar todos los subsidios vía precios, tomando en cuenta que, como lo demostró Lustig (1989), en algunos productos la incidencia tiende a ser progresiva, como en el caso de los frijoles, el arroz y, en las ciudades, la tortilla.

Con todos los movimientos presenciados en los últimos 17 años se han hecho esfuerzos dirigidos a racionalizar y mejorar la equidad y eficacia de los programas gubernamentales. Sin embargo, persisten serias dudas en cuanto a los resultados. En términos generales, se observa que a pesar de la reducción de las prestaciones sociales no se ha cumplido cabalmente con los criterios de focalización ni con una distribución equitativa de los recursos en el territorio; tampoco hay evidencia de que se hayan producido cambios duraderos y sostenidos en la existencia de la gente de manera que les permita enfrentar situaciones de crisis económicas sin tener efectos graves, o de retroceso, en sus condiciones de pobreza. La discontinuidad de los programas ha sido un factor clave en la pérdida de procesos de mejoramiento en el bienestar social (Levy, 1994;

78). Por último, existe una tendencia a desvincular la problemática de la pobreza, sobre todo en su versión extrema, de una estrategia general de desarrollo. Este es, desde mi punto de vista, el problema central de la lucha contra la pobreza hoy en día y que deberá ser resuelto por el Estado en los próximos años.

Sabemos que este tema resulta un asunto complicado y que requiere de una investigación profunda en lo que se refiere a la identificación de mecanismos concretos que posibiliten a los individuos, familias y comunidades incorporarse de manera plena a todos los beneficios del desarrollo. Sin embargo, recurriendo a la experiencia de los países que cuentan con sistemas de bienestar avanzados (como Inglaterra, Alemania y Francia) es posible desprender algunas ideas generales. La historia de estos países demuestra que los sustanciales incrementos de la intervención pública en todos los aspectos del bienestar (empleo, ingresos y servicios sociales) han producido una mejoría significativa en las condiciones de vida de sus respectivos conjuntos sociales, incluso en aquellos que recientemente se constituyeron en Estados de bienestar siguiendo el modelo europeo de la segunda posguerra (España y Portugal). En estas naciones los programas focalizados tienen la misión de integrar a los colectivos que, por cuestiones físicas, culturales o económicas, permanecen marginados del desarrollo (Brown, 1984). Es decir, actúan como un canal alternativo de acceso a un amplio sistema de bienestar que por derecho universal les pertenece a todos.

Atendiendo a estos elementos y tomando en cuenta la complejidad y amplitud con las que se manifiesta el problema de la pobreza en nuestro país, cualquier propuesta de solución tendría que apoyarse en todas y cada una de las políticas, las instituciones y los recursos (legales, financieros, humanos y técnicos) al alcance del Estado, sobre todo en aquellos espacios de actuación que pueden contribuir a modificar las estructuras que engendran o reproducen desigualdades y/o marginación. Esquemáticamente ello implicaría reorientar el rumbo de las políticas económica y social hacia un proceso de convergencia que incluya a la sociedad en su conjunto y permitiera, por un lado, crear las condiciones para el crecimiento, la creación de empleos, la igualdad de oportunidades y la retribución justa al esfuerzo individual y, por el otro, proporcionar los medios para el desarrollo social de las capacidades (educación, salud y alimentación), para el desenvolvimiento de la vida en un entorno digno y saludable (vivienda, infraestructura urbana, etc.), y para enfrentar los riesgos y la vejez (seguridad social). Sin estas orientaciones generales la lucha contra la

pobreza continuará siendo un instrumento de corto plazo confinado sólo a moderar situaciones de extrema necesidad.

No obstante esto último, debemos reconocer que aún en el caso de lograr un acuerdo político nacional con miras a robustecer el sistema de bienestar, las dimensiones de la problemática social obligan al Estado a mantener compromisos de corto, mediano y largo plazos para la atención de la población cuyos niveles de vida estén por debajo del mínimo aceptable. La cuestión en este momento es encontrar los vínculos y ampliar las articulaciones de los programas orientados con todas las facetas del bienestar que, por mandato de la Constitución, debe proveer el Estado de manera universal: educación primaria y secundaria, salud preventiva y curativa, vivienda, empleo y seguridad social.

Cuadro 1. Población y pobreza en México, 1990

Entidades Federativas ²	Millones ¹			% en la entidad		% en el país		
	Pop. Tot.	Pop. Ext.	Pobreza	Pop. Ext.	Pobreza	Pop. Ext.	Pobreza	Pop. Tot.
Aguascalientes (nt)	69813	13680	21123	19.69	45.96	0.60	0.79	0.84
Baja California (nt)	1329837	190880	379615	12.06	23.73	0.85	0.95	2.09
Baja California Sur (nt)	306460	44659	105580	14.54	34.23	0.20	0.26	0.39
Campeche (nt)	520739	167826	290284	32.20	55.74	0.74	0.73	0.63
Coahuila (nt)	1942733	371000	640325	19.10	43.25	1.63	2.11	2.40
Colima (nt)	410333	62962	138030	15.34	33.95	0.28	0.35	0.52
Chiapas (nt)	3153680	1742350	2314385	55.25	73.53	7.66	5.81	3.96
Chihuahua (nt)	2391831	458833	886586	20.61	37.31	2.15	2.23	2.98
Coahuila (nt)	1315363	462268	763828	35.44	58.06	2.05	1.91	1.65
Guatemala (nt)	3863875	1201443	2021134	31.09	52.31	5.28	5.07	4.86
Guerrero (nt)	2581081	1182508	1638413	46.35	64.32	5.20	4.11	3.27
Hidalgo (nt)	1850380	719018	1118047	38.86	60.72	3.16	2.98	2.33
Jalisco (nt)	5180212	1057483	2115379	21.19	40.80	4.82	5.30	6.54
México (nt)	9635450	2016535	4486671	20.93	46.56	8.87	11.25	12.71
Michoacán (nt)	3441528	1176720	1847889	34.19	53.69	5.17	4.63	4.33
Morelia (nt)	1114958	257730	518740	21.94	44.15	1.13	1.30	1.48
Nayarit (nt)	801557	198707	347340	24.79	43.41	0.87	0.87	1.01
Nuevo León (nt)	3048053	446030	1083280	14.72	35.55	1.87	2.72	3.83
Oaxaca (nt)	2511185	1636169	2180729	55.07	72.72	7.19	5.42	3.74
Puebla (nt)	4056190	1608980	2562940	39.68	63.19	7.57	6.42	5.05
Quintana Roo (nt)	1628461	273016	557946	26.00	49.48	1.20	1.27	1.29
Quintana Roo (nt)	474438	112580	187374	23.81	39.48	0.50	0.47	0.58
San Luis Potosí (nt)	1961416	736794	1286796	36.47	61.34	3.53	3.83	2.47
Sonora (nt)	2151991	409458	810316	19.03	37.65	1.80	2.03	2.31
Sonora (nt)	1194131	273251	628754	15.65	35.80	1.23	1.60	2.24
Tlaxcala (nt)	1473172	566180	879654	37.74	59.68	2.45	2.21	1.85
Tlaxcala (nt)	2257376	571588	983137	23.63	44.54	2.28	2.46	2.39
Tlaxcala (nt)	731712	240445	453808	32.86	61.52	1.05	1.13	0.92
Veracruz (nt)	6134658	2171504	3571738	35.40	58.25	8.55	9.22	7.71
Veracruz (nt)	1342520	482767	782548	32.98	58.30	1.95	1.96	1.69
Zacatecas (nt)	1258336	586354	853384	46.56	67.53	2.38	2.13	1.58
DF (nt)	8263787	1172211	2522338	14.56	36.15	5.18	7.38	10.18
TOTALES	79535896	23747331	39893804	28.60	50.16	100.00	100.00	100.00
Edad: Cón (nt) y (nt)	8854830	15340416	17673851			64.95	57.43	47.36
Edad: Cón (nt), (nt) y (nt)	40680965	7509195	18220013			35.05	42.57	52.64

¹ Los volúmenes de pobreza y pobreza extrema en cada entidad fueron elaborados con los datos censales de ingresos en el hogar según sistema de miembros. Los cálculos se realizaron utilizando los valores actualizados a la fecha del levantamiento del censo de la Canasta Normativa Alimentaria propuesta por Lévy (Torre, 1997: 275), los cuales sirven a una familia de 5 miembros con percepciones inferiores a 2.04 salarios mínimos en pobreza moderada y, de acuerdo al criterio que utilizamos, a una familia con las mismas características pero con la mitad de esos ingresos en pobreza extrema. Los datos de la población nacional y por estados no coinciden con las cantidades en los totales censales debido a que fueron excluidas las personas que no viven en hogares, reclusos, hospitales, asilos, etc.

² Las letras entre paréntesis se refieren al grado de marginación medido por Consejo: (nt) muy alta; (a) alta; (m) media; (mt) media baja; (b) baja. Fuente: INEGI, *II Censo General de Población y Vivienda*, 1990.

Cuadro 2. Diferencias relativas entre la distribución de la inversión federal y total (federal + estatal) ejercida por Solidaridad y la que presenta la pobreza extrema según entidades federativas

Entidades Federativas	1989		1990		1991		1992		1993		Totales	
	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total	Fed.	Total
Entidades con alta y muy alta marginación												
Aguascalientes	-4.89	-4.98	-8.88	-5.12	-4.30	-5.62	-5.96	-5.72	-5.33	-5.08	-5.91	-5.52
Baja California	-4.56	-4.50	-4.22	-3.74	-4.45	-3.82	-4.14	-3.60	-4.83	-4.16	-4.44	-3.92
Baja California Sur	-3.87	-3.53	-2.86	-2.61	-3.21	-2.67	-2.78	-2.17	-2.51	-1.78	-2.90	-2.35
Campeche	-1.82	-1.74	-0.45	-1.18	-0.30	-0.89	-1.34	-1.55	-1.01	-2.06	-1.18	-1.46
Coahuila	-1.78	-1.75	-1.58	-1.17	-1.24	-1.48	-1.47	-1.56	-0.79	-1.25	-1.31	-1.42
Chiapas	-1.82	-1.74	0.29	-0.45	-0.52	-1.41	-0.80	-1.79	-1.15	-1.34	-0.70	-1.37
Chihuahua	-1.31	-1.71	-1.52	-1.86	-0.54	-0.72	-0.18	-1.00	0.56	-0.24	-0.42	-0.96
Colima	-1.53	-1.34	-1.70	-1.47	-1.39	-1.00	-1.16	-0.78	0.71	1.01	-0.87	-0.38
Guatemala	0.26	0.47	0.44	0.00	0.50	0.38	0.47	0.71	-0.43	-0.75	-0.02	-0.15
Guerrero	-0.91	-0.88	-0.88	-0.40	-0.33	-0.42	-0.08	-0.15	0.68	0.55	0.06	-0.12
Hidalgo	-0.82	-0.96	-1.14	-1.26	-0.71	-0.14	0.75	1.56	0.52	-0.16	-0.11	0.08
Jalisco	0.31	0.32	0.22	0.26	-0.02	0.10	-0.15	0.00	0.40	0.59	0.13	0.25
México	1.50	1.45	0.54	0.01	0.38	0.37	0.64	0.45	0.25	0.21	0.56	0.50
Michoacán	1.85	1.32	0.83	0.17	0.41	0.56	0.46	0.42	0.42	0.27	0.59	0.56
Morelia	1.15	0.87	0.97	0.96	1.01	0.86	1.11	0.82	1.09	1.01	1.07	0.91
Nayarit	1.47	1.31	1.30	1.04	1.24	0.92	1.42	1.46	1.38	1.38	1.35	1.24
Nuevo León	4.59	2.16	3.48	2.44	3.40	2.75	3.44	2.44	2.39	1.79	3.30	2.41
Entidades con media, media baja y baja marginación												
Aguascalientes	-1.29	-1.18	-1.78	-1.16	-1.82	-1.70	-1.98	-0.86	-1.81	-1.05	-1.73	-0.79
Baja California	-4.85	-4.16	-2.95	-1.75	-3.54	-2.21	-4.22	-2.71	-5.03	-4.22	-4.08	-2.99
Baja California Sur	-0.46	-0.15	-0.59	-0.29	0.33	0.17	-0.49	-0.16	-0.35	0.15	-0.35	0.10
Campeche	-0.11	-0.18	1.51	0.94	0.75	0.40	0.30	0.10	-0.19	-0.29	0.43	0.13
Coahuila	-0.35	0.57	0.86	1.03	0.68	0.78	0.72	0.54	0.34	0.27	0.30	0.60
Chiapas	0.96	0.85	0.82	0.74	0.94	0.75	0.77	0.62	0.79	0.64	0.82	0.70
Chihuahua	0.64	1.03	0.34	0.47	0.76	0.88	0.41	0.40	0.55	0.83	0.54	0.77
Colima	1.56	1.72	1.06	0.97	0.74	0.88	0.82	0.75	0.84	0.80	0.93	0.91
Guatemala	0.77	1.42	0.96	1.69	0.66	1.34	0.46	0.94	0.94	1.43	0.73	1.02
Hidalgo	1.57	1.50	1.09	1.09	1.17	1.25	1.11	1.46	0.91	1.38	1.10	1.34
Jalisco	1.15	1.81	1.23	1.71	2.24	1.82	2.30	1.63	1.82	1.42	1.86	1.52
México	2.59	2.61	2.30	2.14	2.82	1.35	0.61	1.03	1.35	1.57	1.34	1.68
Michoacán	5.01	5.77	2.06	2.36	0.82	0.59	1.08	1.19	0.82	1.12	1.44	1.78
Morelia	1.36	-0.56	0.55	1.04	0.88	0.21	0.28	0.64	0.08	1.59	0.72	1.06
Nayarit	2.84	3.33	1.78	2.13	1.45	0.98	2.50	4.52	2.68	3.34	2.74	2.94

Fuente: Cuadro 1 y Consejo Consultivo (1994).

Bibliografía

- Alba, Enrique de, Javier Alagón y Antonio Villa (1997), "Evaluación del Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud", en Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, México: FCE-ITAM.
- Anguiano, María Eugenia y Gerardo Ordóñez (1994), "Pronasol en Baja California: negociación política y eficacia operativa", en *El Cotidiano*, núm. 62, mayo-junio.
- Boltvinik, Julio (1999), "Medio siglo perdido", en *La Jornada*, 25 de junio.
- Boltvinik, Julio y Fernando Cortés (1999), *La identificación de los pobres en el Progreso*, ponencia presentada en el IV Seminario sobre Política Social: Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza, 26-27 de julio, Guadalajara, Jal.
- Brachet-Márquez y Margaret Sherraden (1993), "Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)", en *Estudios Sociológicos* núm. 32, mayo-agosto.
- Brown, Joan (ed.) (1984), *Anti-poverty policy in the european community*, Londres: Policy Studies Institute.
- CEPAL-INEGI (1993), *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*.
- Consejo Consultivo del Pronasol (1991), *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, México: El Nacional.
- Consejo Consultivo del Pronasol (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad*, México: FCE.
- Coplamar (1982), *Memoria de actividades 1976-1982*, México: Coplamar-Presidencia de la República.
- Coplamar (1985), *Necesidades esenciales en México. I. Alimentación*, México: Siglo XXI.
- Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legovini (1997), "México: gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta", en Lustig, Nora (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*, México: FCE-El Trimestre Económico.
- García Zamora, Rodolfo (1993), *Crisis y modernización del agro en México*, México: UACH.

- González Navarro, M. (1985), *La pobreza en México*, México: El Colegio de México.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Vélez, Félix (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: FCE-ITAM.
- Lusselli, Cassio y Jaime Manscal (1981), "La crisis agrícola a partir de 1965", en Cordera, Rolando (Comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México: FCE.
- Lustig, Nora (1989), "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", en *Investigación Económica*, núm. 187, enero-marzo.
- Raygoza, Jorge (1999), *La medición de la pobreza en Progreso. Consideraciones para evaluar la eficacia en la selección de beneficiarios*, ponencia presentada en el IV Seminario sobre Política Social: Teorías vigentes sobre el combate a la pobreza, 26-27 de julio, Guadalajara.
- Reyes Heróles, Jesús (1989), "Financiamiento del sector agropecuario mexicano: un apunte", en *Investigación Económica*, núm. 190, octubre-diciembre.
- Rojas, Carlos (1994), "VII. Solidaridad", en Warman, Arturo (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México: FCE.
- Salinas de Gortari (1994), *Anexo estadístico del sexto informe de gobierno*, México: Presidencia de la República.
- Secretaría de Gobernación (1988), *Cuadernos de renovación nacional. Política Social*, México: FCE.
- Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales*, tomo 5, México: Autor.
- SPP (1981), "Programa Integral para el Desarrollo Rural", en *Programa de Apoyo de las Unidades de Promoción Voluntaria y Patronatos Estatales al Desarrollo Rural Integral*, México: Autor.
- Spalding, Rose (1985), "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia", en *Estudios Sociológicos*, vol. 3, núm. 8, mayo-agosto.
- Torre, Rodolfo de la (1997), "Indicadores de desarrollo regional con información limitada", en Martínez, Gabriel (comp.), *Pobreza y política social en México*, México: FCE-ITAM.
- Villarreal, René (1988), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México (1929-1988)*, México: FCE.

PROGRESA. PARADOJAS DE UN PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA

Carlos Barba¹

Introducción

Las políticas sociales no pueden pensarse al margen de la red global de intereses y poderes que condicionan las relaciones entre el Estado y la sociedad en todo el mundo. No tiene sentido tratar los asuntos sociales como problemas cuyo entendimiento y solución dependan exclusivamente de la voluntad política de los actores y gobiernos nacionales. Las políticas sociales se formulan tanto en América Latina como en México dentro de Estados que gozan de una significativa autonomía en relación con la sociedad civil y sufren un alto grado de dependencia en relación con la dinámica de la economía mundial (Pérez Baltodano, 1997: 56) y con las directrices de agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los años ochenta y noventa en América Latina y México fueron dominados por procesos de estabilización y ajuste estructural que reorientaron la economía hacia un modelo liberal exportador. La estabilización y el ajuste permitieron reasumir cierto crecimiento económico y revertir la crisis de la deuda externa, pero contribuyeron a crear una nueva deuda de carácter social, pues crecieron la desigualdad, la marginación, la pobreza y la pobreza extrema (Cepal, 1993 y 1994). Seguramente por eso, la pobreza y las políticas para combatirla se han convertido en temas de debate global y ocupan un sitio muy importante en las agendas de los organismos financieros internacionales. De hecho, dichas agencias han llegado a ser actores centrales en la definición de los sistemas de prestaciones sociales, porque tienen el poder y los recursos para influenciar con notable efectividad la definición e instrumentación de políticas sociales domésticas (Filgueira, 1997: 78). Esas instituciones han producido un repertorio de medidas que tienden a estandarizar el diseño de los programas sociales. Entre ellas destacan la focalización, la descentralización, la promoción de la participación de los pobres en los programas sociales, la dotación de capital

¹ Profesor Investigador del Departamento de Estudios Socio Urbanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

humano privilegiando programas educativos, etc. (Ibíd.: 82). En ese sentido, cualquier análisis de un programa social requiere, entre otras cosas, de un recorrido por estas pautas globales, que se han convertido en verdaderos ejes analíticos para comprender el funcionamiento del combate a la pobreza. En México dos programas muy significativos se ajustan, con ciertos matices, a los parámetros aquí descritos: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Para analizar el primero, objeto fundamental de este trabajo, hay que subrayar que se trata de un programa de combate a la pobreza que puede ser conceptualizado como de tercera generación.

La primera generación de esta clase de programas se puso en marcha a finales del viejo modelo económico fundado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Esos programas estuvieron ligados a la crisis agrícola iniciada en 1965. Su objetivo fue destinar recursos públicos hacia los pobres residentes en el campo, como parte de una política de desarrollo rural. Se implementaron tres programas con esas características: el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER) vigente entre 1973 y 1982 y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que funcionó entre 1977 y 1982, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980.² El Pronasol, creado en 1989, se ubica dentro de la segunda generación, que corresponde a los Fondos de Inversión Social propuestos por el Banco Mundial, durante los años ochenta, para hacer frente a los costos sociales de la crisis de la deuda externa y las medidas de ajuste estructural recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pronasol fue el primer programa de combate a la pobreza vinculado al nuevo modelo exportador y se caracterizó por promover un alto grado de participación y organización de los beneficiarios, y por buscar una alta flexibilidad para financiar y ejecutar proyectos comunitarios.³

Finalmente, en 1997 se echó a andar el programa que aquí nos ocupa. Es el segundo de gran envergadura ligado a la nueva estrategia económica y que puede ser considerado de tercera generación porque es mucho más focalizado

² Sobre este particular se sigue revisando: Ordóñez Bañba, Gerardo. "Eficiencia y equidad en el combate a la pobreza en México", que aparece en esta misma publicación.

³ Para una exposición detallada sobre esta clase de programas se recomienda la lectura de: Scheingart, Mattia. "Las políticas sociales para los pobres. El caso de Progresá", que también aparece en esta publicación.

y funciona orientado por un propósito fundamental: desarrollar las capacidades de las personas y las familias, a través del mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación de niños, niñas y de sus madres pertenecientes a familias rurales en la pobreza extrema, a través de un paquete de servicios sociales y transferencias monetarias.

Considero que el análisis de Progresá puede ser más eficaz si se lo compara con el Pronasol, pues el primero se planteó implícitamente como una alternativa a éste, que fue objeto de severas críticas por sus prácticas de manipulación política, clientelismo y neopopulismo, así como por su vinculación estrecha, casi personal, con el expresidente Carlos Salinas de Gortari. Además de esta matriz analítica hay una serie de dimensiones que este trabajo explorará, tomando como punto de partida algunos elementos del discurso neoliberal, frecuentemente mencionados en el campo del diseño y ejecución de políticas y programas sociales en diversos terrenos. Particularmente, analizaré los siguientes aspectos de Progresá: su peso específico dentro del gasto social, sus objetivos, su articulación con el modelo económico en términos de mercado y equidad, y de empleo y bienestar, sus enlaces con diversas formas de organización social, su papel en procesos de integración social y legitimidad política, su grado de descentralización, la selectividad del programa y su durabilidad.

El peso específico de Progresá

En términos presupuestales el Pronasol y Progresá son muy distintos. Pronasol ejerció durante sus primeros cinco años un total acumulado de 12 mil millones de dólares, es decir, un promedio de 2400 millones de dólares anuales (Cornelius, Craig y Fox, 1994: 8). Mientras el Progresá ha ejercido 1350 millones de pesos en 1997, 5668 millones en 1998 y 7714 millones en 1999, un promedio de 4910 millones de pesos al año, que equivalen a poco menos de 517 millones de dólares anuales (Zedillo, 1997 y 1998; Sedesol, 1999).

El peso relativo de los dos programas como porcentaje del PIB es también distinto. Entre 1989 y 1994 Pronasol representó en promedio anual 0.51% del PIB. Por su parte, Progresá en 1997 representaba sólo 0.04% del PIB (Zedillo, 1997 y 1998).

Así, a pesar del crecimiento constante de Progresá, estos datos nos muestran nítidamente dos realidades completamente distintas. Por una parte, el Pronasol fue el eje de la política social salinista de combate a la pobreza; por la

otra, Progresá es sólo uno de los programas del gobierno actual dirigidos a la misma tarea.⁴ De hecho, Progresá en 1999 significaba solamente al 15.8% del total de los recursos presupuestados para combatir la pobreza (Sedesol, 1999). El Pronasol fue un programa de gran envergadura, Progresá es más pequeño. Las cifras muestran también otro aspecto de los programas de tercera generación: la búsqueda de una utilización eficiente de recursos escasos, que teóricamente no acepta dispendios de corte populista.

Veamos ahora otro aspecto clave: los propósitos manifiestos de los programas.

Los objetivos del Programa

A diferencia del Pronasol, los objetivos de Progresá son más limitados. El primero fue concebido como una estrategia para hacer frente a los costos sociales de la crisis económica de los años ochenta y a las políticas de ajuste que se siguieron aplicando en el primer lustro de los años noventa. Tenía dos objetivos: uno material que incluía la oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza; otro institucional cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Sedesol, 1993).⁵ El segundo, busca enfrentar la pobreza que "se perpetúa de generación en generación" y para ello se propone:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.

⁴ Los otros dos rubros relevantes del presupuesto de combate a la pobreza en la actualidad son los relacionados con programas vinculados a los llamados Ramo XXVI y XXXIII.

⁵ De hecho Salinas a sólo seis semanas de haber llegado al poder señalaba: "En décadas previas, el PRI pudo contar con los campesinos [...] y los trabajadores sindicalizados [...]. Ahora [...] debemos construir alianzas con nuevos grupos, algunos de los cuales están ahora desorganizados, otros están organizados para varios propósitos, pero no quieren participar en partidos políticos. Debemos convencerlos [...]" Citado en Castañeda, Gertzman y Smith (1989).

- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación de los padres y de todos los miembros de la familia a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo comunitario en las acciones de Progresá (Progresá, 1997: 39).

Lo más evidente del nuevo programa es, en primer lugar, la desaparición de objetivos políticos explícitos; en segundo lugar, su concentración en la oferta de un paquete de educación, salud y alimentación dirigido fundamentalmente a los niños, mujeres y jóvenes; y en tercer lugar, su incidencia fundamental en familias en pobreza extrema, residentes en zonas rurales marginadas. Esto contrasta de manera muy clara con los alcances de Pronasol que incluía un rango más amplio de acciones, se orientaba a promover la participación activa de los miembros de la comunidad y no de los de algunas familias y que no funcionaba exclusivamente en las regiones más marginadas del país.⁶

Podríamos concluir esta sección señalando que Progresá muestra un enfoque más acotado en el combate a la pobreza y una mayor focalización; entre tanto el Pronasol era más bien un programa social de alcance medio, muy politizado.⁷

La articulación entre Progresá y el nuevo modelo económico

El tránsito hacia una plena economía de mercado ha sido subrayado e impulsado por los tres últimos gobiernos del país, pero las evidencias muestran que la liberalización de la economía no ha limitado la vulnerabilidad social sino

⁶ De hecho, de acuerdo con Gustavo Verdugo, la mayoría del gasto ejecutado por el Pronasol se aplicó al rubro de bienestar social y específicamente de proyectos de urbanización, lo que contrasta de manera muy clara con el hecho de que la mayoría de los extremadamente pobres viven en el campo. De acuerdo con este autor, en un estudio realizado en Zicatecas, Jalisco, Culima y Morelos se evidenció que el Pronasol no siguió la trayectoria de la pobreza, pues sólo una quinta parte se destinó a atender a los más pobres. Ver: Verdugo (1995).

⁷ El Pronasol en su aplicación exhibió un gran sesgo político, que puso en entredicho sus pretensiones redistributivas y subrayó los intentos de legitimadores y de reorganización social realizados por el gobierno salinista. Ver: Desser (1992).

que ha exacerbado añejas tendencias de desigualdad social y agudizado procesos de empobrecimiento y marginación. En ese contexto se han ubicado tanto Pronasol como Progresá. Ambos se han enmarcado en una estrategia de crecimiento económico de bajo perfil, que ha sido acompañada por altos niveles de subempleo e informalidad. Según datos del INEGI para 1995 el 27.6% de la PEA se encontraba en situación de subempleo visible⁸ (INEGI, 1995). Por otra parte, la OCDE afirma que mientras en 1987 el 38.6% de la PEA urbana se ocupaba en el sector informal, para 1995 el 44.4% se encontraba en situación de informalidad (OCDE, 1997: 83).

El nuevo modelo económico, que empezó a fraguarse en los años ochenta, promueve una nueva inserción de nuestra economía en el mercado mundial, a través de la producción de artículos manufacturados. De manera esquemática puede afirmarse que esta estrategia ha favorecido a las grandes empresas exportadoras, que utilizan tecnología de punta, que son ahorradoras de mano de obra, que recurren a mercados poco sindicalizados y que favorecen el empleo eventual, así como una alta rotación de personal. Por el contrario, la estrategia ha desestimulado a la pequeña y mediana industria que cuentan con perfiles tecnológicos relativamente bajos, que emplea gran cantidad de mano de obra y se orienta al mercado interno (Cornelius, 1996). Pero sobre todo, el enfoque neoliberal no ha alentado la producción agrícola.

Ante este panorama, la eficacia de un programa como Progresá enfrenta serios retos, porque si consideramos su focalización en regiones rurales, su atención a una población fuera del mercado, sin tierras y sin ingreso, sus objetivos de proporcionar educación básica, salud y alimentación no parecen suficientes para garantizar que sus beneficiarios obtengan en el mediano plazo una nueva y mejor ubicación en la sociedad.

Por una parte, todo parece indicar que quienes son beneficiados por el programa no podrán encontrar trabajo en el campo, donde residen, ya que invertir en él no es una prioridad federal. Por otra, el acceso a una educación básica (primaria y/o secundaria) que no intenta capacitar a los individuos para competir en el plano nacional o internacional, no parece tampoco una vía franca para garantizarles la superación de su situación socioeconómica a través de su eventual participación en mercados de trabajo urbanos donde, en el caso de

⁸ Trabajadores que laboran menos de 35 horas a la semana.

las manufacturas y debido a la regulación estatal, los salarios son muy bajos,⁹ y en el caso del sector servicios, se vive en condiciones de informalidad y consecuentemente al margen de la seguridad social.

Con ese telón de fondo resulta pertinente recordar a Amartya Sen, para quien la evaluación de instituciones, políticas o programas sociales, en términos de justicia debe centrarse en el análisis de la libertad real que confieren a las personas para elegir su modo de vida (Sen, 1997). En ese tenor, es evidente que la interacción entre la política económica y el Progresá cierra las posibilidades para que los beneficiarios de ese programa sigan viviendo en el campo y abre una vía única: la migración hacia centros urbanos, donde como decíamos el empleo es escaso y precario.

A pesar de que Progresá pondera favorablemente un segmento de aquellos a quienes les va peor en nuestra sociedad, lo cierto es que su sentido de justicia parece limitado, pues se reduce a garantizar un mínimo de cosas vitales: salud, educación básica y alimentación a niños, niñas de familias extremadamente pobres, así como a sus madres. Sin embargo, la simple posesión de estos bienes, si Sen tiene razón, no debe tomarse como un indicador real de bienestar, pues sólo son medios para alcanzarlo, es decir, recursos para conferir libertades y capacidades de elección a sus poseedores. Para Sen la calidad de vida que logra una persona depende de su capacidad para elegir entre diversos modos de vida a su alcance. Esta conceptualización pone en el centro del análisis la observación de las consecuencias de un programa o política. Esta visión consecuencial está ausente en el diseño de Progresá. Siguiendo este razonamiento, podemos apreciar que las opciones que abre el Programa son muy estrechas, pues tienden a dejar cerrado el círculo de la pobreza. Se podría describir el criterio de maximización de Progresá en los siguientes términos: "dotar de capital humano (educación básica) a algunos pobres extremos, para que en el mejor de los escenarios posibles logren ser simplemente pobres".

Integración social y legitimidad política

Una constante en el discurso neoliberal cuando se aborda lo social, alrededor de la estructuración de programas de combate a la pobreza, de segunda y tercera generación, es que éstos son presentados como estrategias políticas que

⁹ Recordemos, por ejemplo, que en la industria electrónica en el estado de Jalisco se pagan en promedio hasta dos salarios mínimos, que no son suficientes para cubrir las necesidades de una familia.

afientan a los pobres a que se organicen y se conviertan en los principales actores de la política social (Lerner, 1996: p.14). Sin embargo, el caso de Progresá es peculiar pues aunque el texto del Programa señala que "la participación comunitaria es un elemento fundamental para el buen desarrollo del Programa y el logro de sus objetivos" (Progresá 1997: 6), en los hechos desplaza su foco de operación del nivel comunitario al familiar, lo que se tradujo en una renuncia a utilizar las estructuras organizativas constituidas por el Pronasol, que se denominaban "comités de solidaridad". Sin duda, ello se ha traducido en una pérdida neta de recursos organizativos, que de manera muy clara es imputable a problemas de orden político. Esta situación ejemplifica una de las tendencias más notorias que generan incertidumbre alrededor de este tipo de programas: la discontinuidad. Sobre este tema volveré después.

Pero más allá de este asunto, en el caso que nos ocupa, habría que preguntarnos si está justificado el cambio de énfasis. Implícitamente si hay un motivo y está ligado a dos asuntos: el carácter populista de Pronasol y el control político que el expresidente Carlos Salinas aparentemente tenía sobre algunos de los comités de solidaridad, los cuales eran empleados con propósitos electorales o como contrapesos dentro de la maquinaria del PRI. Sin embargo, éstas no parecen ser razones suficientes ya que, de manera un tanto modificada, la lógica de organización comunitaria sigue existiendo en la operación de algunos de los programas ligados a los ramos XXVI y XXXIII.

Me parece que esta dualidad organizativa hace más difícil la complementariedad que pretendidamente busca el Programa con otros programas comunitarios (Progresá, 1997: 7). De hecho, la imagen pública es que estas dos estrategias de intervención social se oponen debido a que mientras Progresá fue diseñado y es controlado realmente por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda, los ramos XXVI y XXXIII son operados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Este asunto del cambio organizativo tiene también otra arista: la tendencia a reconcentrar una dosis de poder que el Estado había trasladado a las organizaciones comunitarias y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), de tal suerte que la despolitización de estos segmentos de la sociedad puede interpretarse como una recentralización política que va a contracorriente del paso de un Estado Benefactor a una sociedad del bienestar, que supervisa y controla las cuestiones sociales. Sin este tránsito es difícil pensar en el fin del viejo orden estatista.

Desde el punto de vista de la integración social, habría que decir que el Progresá contribuyó a desarticular un tejido de comités de solidaridad, que según datos oficiales de 1993 habían llegado a 150 mil y estaban ligados a proyectos desarrollados en 2378 municipios del país (Carlos Salinas, 1993: 66) y que no sólo representaban un espacio de manipulación política.

Progresá aparece como un programa más técnico, menos politizado que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza y promotor de una participación social de baja intensidad, en la medida que establece como espacio de operación el interior de las familias beneficiadas, en lugar de favorecer formas de organización social autónomas con una base comunitaria.

Descentralización

Otra de las características que, desde una perspectiva teórica, se busca realizar en el diseño y operación de un programa social es su descentralización, entendida, por una parte, como el traslado de algunas decisiones y de algunos servicios tradicionalmente operados en el ámbito federal, hacia otros niveles de gobierno estatales o municipales, o hacia instancias de organización comunitaria o civil; por otra, como la supervisión de las funciones sociales por parte de organismos sociales (Lerner, 1996:28-31). En buena medida descentralizar significa en primer lugar, reducir o eliminar el control que una burocracia central tiene en el manejo de una política o un programa social; en segundo, promover una participación social más directa, es decir, una gestión más social y menos estatal. Sobre esto último ya he hablado en el caso de Progresá, pero los indicios de recentralización que ya apuntaba se ven confirmados también porque el Programa funciona de manera vertical, controlado por instancias federales y bajo la dirección de una burocracia y un cuerpo técnico que determina su funcionamiento. Esto, podría argumentarse, favorece su operación más eficiente porque evita distorsiones derivadas de la existencia de poderes locales que pueden modificar los objetivos del programa. Sin embargo, también supone de entrada un rechazo a una articulación más intensa con otros niveles u otras ramas de gobierno, y con la sociedad organizada. La recentralización debe verse como un paso atrás en la reorganización del Estado en los planos federal, estatal y municipal; así como la redistribución de poder hacia ayuntamientos, gobiernos estatales, comunidades y organizaciones sociales debe verse como un avance democrático.

Selectividad y exclusión social

Otro aspecto que es mencionado con gran frecuencia como una de las directrices de las nuevas políticas sociales es la necesidad de que los programas tengan como objeto a los más pobres, recomendación que suele ir acompañada por otra, a saber: que se abandonen las políticas de cobertura universal (Lerner, 1996: 31).

Esta selectividad suele justificarse argumentando la imposibilidad financiera de los Estados para cubrir grandes programas sociales. Además se manifiesta la conveniencia de desplazar la atención de la intervención social de los sectores medios y los trabajadores calificados hacia los más pobres (Sojo, 1990). Otro patrón, frecuentemente implícito, es de carácter político y es el entrelazamiento de estos programas con objetivos de seguridad nacional, como consecuencia de los conflictos sociales violentos que se han producido en zonas de alta marginación como Chiapas o Guerrero en nuestro país.

El caso de Progresá es muy claro, ya que utiliza como pauta de selectividad de sus posibles beneficiarios el índice de marginación por localidad elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo),¹⁰ lo que lo ha orientado a concentrar su acción en las zonas rurales más marginadas. Después de hacer este primer gran recorte y de eliminar tácitamente a grandes segmentos de la población, Progresá elabora padrones de familias en la pobreza extrema en cada una de las regiones seleccionadas, tomando en cuenta criterios socioeconómicos tales como: jefatura del hogar, características de tamaño de los hogares, composición por sexo y edad de los miembros de los hogares, alfabetismo y nivel educativo de cada miembro, actividad económica e ingreso de las personas, posesión de bienes, características de la vivienda y presencia de discapacitados. Esos indicadores se usan para aplicar un sistema de puntajes homogéneo en todo el país (Progresá, 1997: 52-54). La lógica del proceso de selección es binaria: separar hogares en la pobreza extrema y hogares no pobres, usando como punto de corte el nivel de ingreso correspondiente a la canasta normativa alimentaria (Progresá, 1997: 55).

¹⁰ Dicho índice se construye, usando datos del Censo general de Población de 1990 y del Censo de 1995, con los siguientes indicadores: viviendas sin agua tratada, sin drenaje, sin energía eléctrica, con piso de tierra, ocupantes por cuarto e ingresos o población ocupada en el sector primario.

Se han hecho muchas críticas a estos mecanismos de selectividad del programa, entre ellas destacan dos aspectos técnicos muy importantes y un hecho muy significativo:

- a) El índice de Conapo mide marginalidad, no pobreza.
- b) La canasta normativa alimentaria no es un parámetro suficiente para separar a los pobres extremos de los no pobres, porque hay evidencias empíricas de que es falso el supuesto de que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de otras necesidades básicas (Boltvinik, 1995: 12-13).
- c) Los recursos destinados al combate a la pobreza son sumamente escasos, ya que la focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados (Vilas, 1996: 122). Además en situaciones de crisis presupuestal los recursos pueden incluso disminuir, como ocurrió en 1998 cuando los programas de combate a la pobreza sufrieron un recorte de 230 millones de pesos (*Siglo Veintiuno*, junio 1998:22).

Por lo que toca a la primera crítica, algo incuestionable es que el Progresá excluye a los pobres extremos que viven en zonas que no pueden considerarse de alta o muy alta marginación, particularmente hace a un lado a toda la pobreza extrema urbana. En lo que hace a la segunda, se puede suponer que el Programa considera no pobres a muchos pobres que no padecen pobreza alimentaria pero no por ello satisfacen el resto de sus necesidades básicas.

Finalmente, en lo concerniente a la tercera crítica, la escasez de recursos se traduce en exclusión de familias del padrón de Progresá por motivos estrictamente presupuestales, no imputables a las características socioeconómicas de las familias que aspiran a participar en el Programa. Vista así la selectividad del Programa puede interpretarse como altamente excluyente. En ese sentido, la heterogeneidad de los pobres puede agravarse por el carácter particularista de Progresá, que puede mejorar la situación de un grupo, manteniendo en la pobreza y/o la marginación a otros.

Otros aspectos relacionados con los criterios de selectividad, tienen que ver con la posible ineficiencia o ineficacia del Programa, generadas por su intervención en zonas de alta y muy alta marginalidad. La falta de vinculación explícita entre el Progresá y los programas de dotación de infraestructura pue-

de ser muy costosa. En ese sentido, se puede afirmar que el Pronasol tenía un mayor nivel de integración, pues intentaba vincular, entre otras cosas, dotación de infraestructura, creación de empresas comunitarias y otorgamiento de becas escolares. Adicionalmente, la aplicación de criterios de selectividad muy estrictos en zonas donde la pobreza es endémica genera un encono comunitario entre quienes son beneficiados por el Programa y quienes no lo son. Para finalizar esta sección habría que decir que Progresá parece preocuparse más por contar a los pobres extremos en zonas marginales, que por abordar y enfrentar las causas de la pobreza, que para muchos están fuertemente ligadas a problemas de empleo e ingreso y sólo en un segundo momento, a problemas de capital humano.

La institucionalidad de los programas de combate a la pobreza

Un aspecto no desdeñable de estos programas es su corta duración. Parecen estar condenados a existencias relativamente efímeras, como lo muestra el largo camino recorrido en nuestro país desde 1973 cuando se creó el PIDER, pasando por el Coplamar, que funcionó entre 1977 y 1982, los Coplades como ejes del desarrollo social durante el sexenio de Miguel de La Madrid, hasta el Pronasol que operó entre 1989 y 1996.

Resulta evidente la fragilidad política de estos programas, que tiene diversos orígenes: por una parte, éstos no tienen un lugar en la teoría neoclásica, ya que constituyen, desde esa óptica, intervenciones estatales y, por tanto, alteraciones en el funcionamiento del mercado (Vilas, 1996: 111); por otra parte, no sólo no son producto de coaliciones amplias, sino que no logran consensos sólidos dentro del grupo gobernante, lo que se traduce en su irremediable sustitución cada vez que se da un cambio de administración. Su falta de institucionalidad hace que los objetivos que se proponen no se realicen, lo que los convierte en mecanismos de asistencia social y no en instrumentos eficaces para superar la pobreza.

Tal parece ser el caso de Progresá, que arrancó tarde en el sexenio de Ernesto Zedillo, debido a pugnas dentro de su gabinete, y que parece condenado a la extinción o a jugar un rol secundario, cuando menos en el ámbito propagandístico, durante el próximo sexenio. La tendencia a mantener de manera parcial programas de viejo cuño, como ocurre por ejemplo con Laconsa, Diconsá y las Fonaes, entre otros (como probablemente ocurrirá con Progresá), es una

de las causas de que la política social en México en materia de pobreza, se encuentre muy fragmentada y poco coordinada.

En ese sentido, no es exagerado afirmar que la política social focalizada requiere de una nueva generación de programas, que sean más integrales, para concentrar de manera armónica los escasos recursos de que se dispone. Es indispensable también crear políticas de Estado, que no estén sujetas a los varones sexenales, para que se conviertan en una verdadera estructura que ofrezca recursos a los actores sociales para superar la pobreza.

Esto último no parece posible sin grandes acuerdos nacionales entre los principales partidos políticos del país. Tampoco es viable sin un cambio en la política económica que ponga en tela de juicio la idea de que la industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE) maximiza la asignación eficiente de los factores de la producción y favorece una especialización entre las naciones de acuerdo a sus respectivas ventajas comparativas. Este enfoque y sus metas macroeconómicas¹¹ conciben el desarrollo como un resultado de la competencia perfecta, pero no se preocupan por la sustentabilidad social y ecológica del modelo. Ninguna política social será efectiva en tanto la política económica no garantice la reproducción material de la sociedad.¹² En ese sentido un proceso de crecimiento endógeno es una condición necesaria para la integración exitosa al mercado mundial (Dussel, 1997: 112).

¹¹ El supuesto de fondo es que las condiciones macroeconómicas para el desarrollo son: el libre comercio, la apertura total de las economías, la abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias, las estrategias antiinflacionarias y un Estado minimalista ligado a políticas monetarias y fiscales restrictivas. Ver: Dussel Peters (1997).

¹² Cabe recordar que la situación social de un individuo está determinada en gran medida por la distribución primaria del ingreso relacionada con la denominada "retribución a los factores de producción": esto es, los ingresos generados en el proceso de producción y apropiados por los diferentes sectores sociales. En ese sentido, la política social funciona en el ámbito de la distribución secundaria o redistribución, que resulta luego de la reducción o aumento que experimentan los ingresos obtenidos en el mercado, a través de la tributación y las transferencias efectuadas por el Estado (Issami, 1991).

PROGRESA Y CAMBIO SOCIAL EN EL CAMPO EN MÉXICO

Agustín Escobar Latapié

Introducción

Mi interés fundamental es mostrar el impacto de Progresá en comunidades que atraviesan sustanciales procesos de cambio relacionados con la reestructuración económica del campo. La aportación de este trabajo radica en la investigación directa. Así, a diferencia de análisis que enfocan a Progresá desde el punto de vista de su diseño y sus propósitos, este análisis se basa en estudios empíricos directos. Se trata de una visión "al ras del suelo" que por lo tanto contrasta con un enfoque de conceptualización y planeación de alto nivel. Para eso, sin embargo, es necesario justificar mi interés en el Programa, que, como afirmó Levy (en su presentación en el Seminario origen de este libro) es simplemente una pequeña parte del conjunto de los programas sociales del gobierno mexicano².

Esta justificación es necesaria porque la principal causa del interés en Progresá es falsa. En efecto, a los ojos del público y de algunos analistas, Progresá es el Pronasol del presidente Zedillo y Pronasol fue célebre por múltiples razones, no todas positivas. Pronasol no sólo fue un programa social con una gran cantidad de recursos a su disposición; sino que canalizó las inversiones y el gasto de muchos otros programas, incluyendo los de otras secretarías de Estado. Su operación y sus recursos fueron manipulados con fines electorales (Dresser, 1992). Hubo una enorme "variabilidad" regional en sus formas de operación y en su manipulación política. Así, mientras que en Chiapas los analistas señalaron que la mayor parte de sus recursos habían ido a parar a los bolsillos de los hombres fuertes del Estado y del PRI (Harvey, 1995), en Michoacán y otros estados se canalizaron recursos y obras a las zonas más identificadas con la oposición, en momentos previos a las elecciones (Molinar y Weldon, 1994). Esto tuvo como consecuencia, entre otras cosas, que las

¹ Investigador del Ciesas Occidente.

² Del total de programas de subsidios y transferencias Progresá no absorbe más del 15% (7.1 de 48 mil millones de pesos).

regiones más beneficiadas no fueran las más marginadas (Roberts y Escobar, 1997). Por otra parte, el acceso a los beneficios de Pronasol dependía mucho de la capacidad de organización, gestión e intermediación políticas de los funcionarios y líderes locales y estatales. Esto produjo otro sesgo. Las regiones y actores más organizados, y no los más pobres, recibieron más apoyo. Como espero mostrar, el diseño y la operación de Progresá lo convierten en algo sustancialmente distinto de Pronasol en casi todos los sentidos.

Pero la herencia de Pronasol como "Programa presidencial predilecto" no dejará de hacerle sombra hasta el último día del sexenio. El 20 de Septiembre de 1999, en su comparecencia ante los senadores, el secretario de Desarrollo Social respondió pocas preguntas de la oposición. Una que sí respondió fue que Progresá no se manipularía con fines electorales. No afirmo que Progresá esté absolutamente exento de cualquier riesgo de manipulación electoral. Sos-tengo que los analistas que estén interesados en buscar este tipo de manipulaciones deben empezar por buscarlas en casi cualquier otro programa. Y como lo maestra Levy, hay otros muchos e importantes programas.

Pero Progresá es de interés porque la manipulación de los programas sociales con fines electorales no es el único aspecto relevante de la política social. Mientras más formalmente se plantean los objetivos de un programa, más pertinente es hacer evaluaciones y críticas informadas del mismo. Progresá se plantea objetivos claros en varios ámbitos fundamentales del bienestar. Aquí se presenta una evaluación preliminar y un análisis crítico de la interacción entre el Programa, por una parte, y las comunidades, los hogares y las agencias públicas de otras secretarías, por otra.

Progresá es importante ante todo porque representa el principal programa social diseñado en este sexenio, pero es interesante además por otras razones. Me refiero a características del diseño que no se habían puesto en práctica antes en México, por lo menos nunca en la escala del programa en cuestión. Hay que señalar cinco características principales.

1) Progresá representa el principal esfuerzo de la política social en México de aplicar una política social del Estado según objetivos técnicos y *sin interferencia de instancias políticas intermedias*. Aunque cualquier programa de Estado, y con mayor razón el diseño de un programa de alivio a la pobreza, es político, el diseño de Progresá sujeta todas las acciones del mismo a decisiones técnicas, en las que (prácticamente) no interfieren otros niveles de gobierno. Progresá, entonces, debería estar exento de los sesgos y desviaciones elec-

torales que fueron tan criticados en Solidaridad. Como consecuencia de lo mismo, sin embargo, podría resultar insensible a las condiciones especiales de cada región³.

2) No hay antecedentes en México para las acciones de focalización y precisión de la escala de Progresá. Cada beneficiaria es seleccionada técnicamente en función del nivel de marginación de su comunidad y de sus propios niveles de pobreza, y hay una relación individual entre ella y el Programa. Este nivel de focalización e individualización debe llevarse a cabo con una muy alta eficiencia del gasto del Programa para ofrecer realmente una mejor opción que los subsidios generales a la población, que inciden en los precios sin consideración del nivel socioeconómico del consumidor. Si lo logra, se convierte en un ejemplo a seguir del paradigma focalizado versus el generalizado en la política social. Existen dos antecedentes para este esfuerzo, los *toribomos* (o la tarjeta de pobre, como la llaman algunos académicos) y Liconsa. Pero Progresá busca subsanar los sesgos de estos dos antecedentes al tomar directamente la iniciativa de elegir las comunidades y las beneficiarias. Lo único que las beneficiarias potenciales tienen que hacer es responder a un cuestionario, de la misma manera que todas las jefas de familia de su comunidad. Sobre esa base, Progresá construye el padrón de beneficiarias. Con esta acción, además de buscar beneficiar con precisión a los más pobres de las comunidades más marginadas, el Programa también debería evitar la distorsión que supone la autoselección en un país donde la información y el ejercicio de los propios derechos se distribuyen aún de manera muy diferencial, en especial en el campo.

3) Un cálculo rápido y sencillo del costo total de los beneficios *versus* el presupuesto total de Progresá revela que alrededor del 95% de los recursos del mismo llega a las mujeres beneficiarias y sus hogares⁴. Con este índice, el Programa sería extremadamente eficiente. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que Progresá sólo puede operar con la colaboración eficiente de las secretarías

³ No todas las decisiones del Programa se toman en México. En algunos sentidos, estas decisiones están más que nunca en el personal que hace el trabajo directo. La decisión de incorporar a un niño desnutrido al programa del suplemento alimenticio está en manos del médico del centro de salud o de la visitadora de salud de la comunidad beneficiaria, quien hace la revisión periódica de peso, talla y perímetro del brazo de los niños; después de eso, él o ella misma lo pueden entregar el suplemento alimenticio.

⁴ El cálculo estimado del autor era de una eficiencia de alrededor del 90%. La cifra oficial es de 95% para 1999. El resto se reparte entre la aplicación de la Encuesta (Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de los Hogares), que absorbe aproximadamente el 3% del presupuesto, y la administración y coordinación.

de Salud y de Educación, y que ésta no se contabiliza en los costos del Programa. Las acciones especiales impuestas por el Programa al personal de salud (capacitación y orientación a las beneficiarias y sus familias, citas para revisión médica de todos los miembros de su familia y atención a enfermedades) son imprescindibles y acarrearán un aumento notable en sus cargas de trabajo. Aunque a los maestros sólo se les exige participar como certificadores de la asistencia del alumnado, éstos también aumentan su carga de trabajo si el Programa tiene éxito, es decir, si asisten más niñas y niños a la escuela. En otras palabras, *el Programa es novedoso por el grado hasta el cual aumenta el trabajo de otras agencias públicas sin aumentos notables en su presupuesto ni en sus burocracias.*

4) *Los componentes del Programa a cargo de las diversas agencias tienen un alto grado de congruencia y mínimo de burocratismo.* A pesar de que se certifica el cumplimiento de las diversas partes del Programa, este proceso requiere poco papeleo y la comunicación entre México, las diversas agencias y los beneficiarios es relativamente expedita y no implicó, más que en casos excepcionales, la contratación de personal adicional. Por otra parte, hay congruencia entre las diversas partes del Programa. Un recién nacido bien nutrido estará en mejor capacidad de asistir a la escuela después; las becas escolares otorgan a la familia un ingreso que sustituye aquél que podría entregarle un niño estudiante y debe conducir a mayores ingresos posteriores. El diferencial en las becas escolares entre niños y niñas corresponde a la mayor propensión de éstas a abandonar la escuela, etc. En otras palabras, los principales componentes del Programa están orientados hacia el mismo fin.

5) *Por último, el Programa es novedoso por su fin: no se propone crear condiciones de desarrollo, ni empleos, ni mejor infraestructura, sino cambiar conductas.* La pobreza es concebida como consecuencia de la falta de capacidades de las personas y el Programa, a su vez, como el conjunto de intervenciones que logren las conductas (educativas, de alimentación, de higiene) que creen esas capacidades. No creo que esto sea suficiente para romper el círculo de la pobreza. El carácter de los empleos a los que acceden estos trabajadores es crucial y no se prevé una expansión más que proporcional de empleos técnicos o de cuello blanco en los próximos años. Pero sí es posible evaluar si el Programa está cambiando conductas.

Como espero mostrar, estas características del diseño del Programa le imprimen ventajas y desventajas específicas. Es posible partir de una crítica de las mismas y sobre todo de su aplicación real, en el campo y las comunidades, para conocer los alcances de políticas nacionales focalizadas.

Las comunidades rurales a fines de los años noventa

Progresá se basa en los siguientes hallazgos, repetidos por todos los analistas de la pobreza en México⁵. Primero, la pobreza está más extendida en el campo que en las ciudades. Segundo, los pobres del campo son más pobres. Tercero, los pobres rurales tienen familias mayores, lo que conduce con especial facilidad a reproducir el ciclo de esta pobreza extrema (Hernández Laos, 1992, Levy, 1994, Boltvink, 1994, Coplamar, 1983, CEPAL-INEGI, 1993, Escobar, 1995). Aunque no hay discusión sobre estos hallazgos, conviene preguntar para empezar si esto necesariamente implica que no hay necesidad de contar con una política de la amplitud de Progresá en las ciudades y si las causas y formas de la pobreza (tanto rural como urbana) son las mismas hoy que cuando se hicieron esos estudios, a principios de los años ochenta.

De manera simplificada, la pobreza rural se intensificó a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta⁶, primero como consecuencia de la crisis de las ciudades — particularmente del estancamiento del empleo — y después por la reestructuración propia de la economía e instituciones rurales. Como lo he expresado en otros trabajos, los sistemas laborales de los habitantes del campo en México dejaron de ser rurales entre 1960 y 1970. La supervivencia de los trabajadores y campesinos pobres del campo se basó crecientemente en la oferta de empleos poco capacitados, estacionales y mal pagados en las ciudades⁷. El ingreso de estos empleos permitía a la familia del migrante sobrevivir y seguir produciendo en el campo. A partir de 1978-80, la migración laboral temporal a las ciudades deja de ser el principal recurso de obtención de

⁵ Escobar (1995) hace un análisis del estado de los estudios de la pobreza en México, y lo relaciona con las discusiones suscitadas entre antropólogos y otros científicos sociales.

⁶ No es posible ponerle una fecha a este empesamiento. Sin embargo, los análisis de distribución del ingreso y de la reestructuración económica en general muestran que en México hubo primero una crisis del empleo y de los salarios urbanos, y que esta se propagó posteriormente al campo, en especial después de las reformas institucionales propias de éste.

⁷ En una minoría de los casos, en Estados Unidos.

efectivo para los microproductores rurales. Al estancarse la generación de empleos en las ciudades y ensancharse la brecha entre demanda y oferta de empleos, los empleos temporales urbanos que tomaban los pobres rurales y que les permitían producir en el campo, cubrir emergencias y atender obligaciones sociales, son tomados por jóvenes urbanos y esta puerta se cierra. Los pobres rurales pierden esta fuente de ingreso.

La segunda fuente de cambio en la pobreza rural es la reestructuración y drástica caída del financiamiento para los productores rurales: los préstamos de Banrural. Este Banco, que ofrecía préstamos a intereses bajos a los productores rurales, no era sólo una fuente de financiamiento, sino de subsidios a los productores rurales pobres (aunque no a los más pobres). Los préstamos no se pagaban puntualmente, y a veces no se pagaban nunca, pero los campesinos podían volver a solicitarlos. Como subsidio, inyectaba una cantidad de recursos a las economías locales que ya no están llegando. Los subsidios de Procampo son muy inferiores y los reciben menos personas.

Tercera: insumos para la producción. La privatización de las empresas productoras de semillas y de fertilizantes (los pesticidas y herbicidas ya eran privados) y la liberación del mercado de estos insumos ha hecho aumentar esos precios. Lo cual, unido a la creciente falta de crédito y de empleos estacionales urbanos, repercute en una insuficiencia de efectivo para financiar los trabajos agrícolas.

Cuarta: la liberación del mercado de cereales y otros productos agrícolas. Los precios de la mayor parte de los productos agrícolas han aumentado considerablemente menos que los precios medios. La caída del financiamiento, el aumento de los precios de los insumos y el descenso de los precios de los productos finales, tiene como consecuencia un efecto de pinza sobre el trabajo y la subsistencia de los productores y trabajadores rurales.

Hay un proceso que aparentemente es independiente de los anteriores pero que tendrá consecuencias en un plazo no muy mediano. Se trata del cambio demográfico, que comienza tarde en el campo, pero que por fin, a partir aproximadamente de 1975-80, empieza a acortar la brecha en las tasas de fecundidad rural-urbana (Conapo, 1998). Las tasas de dependencia en el campo se reducirán de manera más o menos acelerada en pocos años. No deseo especular sobre la causa de este cambio, pero se manifiesta ya y será crucial para la reducción de la pobreza rural en menos de una generación. Hemos observado escuelas reducidas a la mitad de lo que eran

hace 10 años. Por una parte, desde luego, se trata de un éxodo rural agudizado. Pero por otra es innegable que hay una reducción de la natalidad por mujer a la mitad en menos de 20 años, como acabamos de demostrar en uno de nuestros estudios de caso (Escobar, 1999).

Todo lo anterior tiene consecuencias importantes en la forma en que la gente vive, que ya no es la misma que la de los años setenta. Ahora son más visibles y más profundos los déficits crónicos. Hay dos explicaciones inmediatas de esto: la disminución de los ingresos líquidos y el aumento de los egresos (por ejemplo, por aumento en el costo de los insumos para la producción y de los bienes no producidos localmente), y la mayor vulnerabilidad a emergencias, ya sea de salud o económicas. Los aguaceros, la sequía o la enfermedad sume en deudas a los pobres rurales.

Hay un crecimiento de la migración laboral hacia los Estados Unidos. A pesar del aumento de los costos y los riesgos de esta migración, la gente de las comunidades que visitamos reporta que hay más hombres que van a Estados Unidos últimamente. Esto parece coincidir con los resultados de Enahid 97, según la cual hay una "Reruralización" de la migración laboral a ese país. El papel de la migración a las ciudades mexicanas hoy lo cumple esta otra. La importancia de este fenómeno es realmente sorprendente. Pero la inseguridad de este tipo de migración es creciente. Esta inseguridad se ha vuelto una amenaza importante para los pobres mexicanos. Los costos crecientes, además significan que los beneficios no sean proporcionales a los salarios de ese país. Una "respuesta" del mismo corte es el crecimiento de la migración jornalera interna, pero este fenómeno también está sujeto a ciclos e inestabilidades, como cuando los agricultores de Sinaloa dejaron de producir jitomate a principios de los noventa.

¿Cómo pueden los muy pobres migrar? Mientras que viajar a la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey o ciudades menores para trabajar de peón de albañilería era una empresa de costo reducido, el viaje a los E.U. es muy costoso. La usura rural se ha vuelto extremadamente importante para suplir el déficit crónico de ingresos, migrar y lograr sobrevivir. Esta usura rural ya no tiene el mismo sentido que la de hace veinte años. La ganancia buscada por el o la prestamista no está en la cosecha del campesino, sino en los dólares de su esposo o hijo. En este sentido, el "acaparador" ya no tiene mucho sentido. El precio de los cultivos básicos es muy bajo y, aunque se puede ganar ahí dinero, la operación con puro efectivo es

más provechosa. El nuevo prestamista, entonces, ya no es el comerciante de granos, fertilizantes y herbicidas del pueblo, sino, por lo general, un hombre o una mujer con varios hijos en el Norte, una tienda y un pequeño exceso de capital. Pero el ciclo de la usura actual no es menos perverso que hace veinte años. Con el fin de financiar insumos, trabajos agrícolas o emergencias, se le pide prestado al prestamista. Con el fin de pagarle al prestamista, se le pide más dinero para financiar el viaje a los Estados Unidos y el pago al "pollero". Esto quiere decir que para pagar el mismo gasto con frecuencia se piden dos préstamos lo que, a 9-12% mensual, representa una notable merma de los ingresos migratorios.

Tipos de migración. En las comunidades donde hemos estudiado de manera intensiva los patrones migratorios, encontramos que 86% de las salidas de migrantes corresponden a retornos, lo que es idéntico a lo encontrado por Massey en el conjunto de sus estudios sobre migración internacional en México. Esto significa que los migrantes casi siempre regresan. Pero hay diferencias. Los hombres casados migran para suplir ingresos y pagar deudas. Piden prestado y después de aproximadamente dos meses empiezan a mandar dinero a la familia. Una parte de esto se destina al prestamista y otra a la familia. Los periodos de estancia en Estados Unidos varían, cuando depende de ellos, según su nivel de endeudamiento. Los jóvenes migran para escapar del pueblo o para ahorrar para casarse, lo cual a veces es lo mismo. Sin embargo, sorprende que algunos vuelven.

No me detengo en mayores detalles y diferencias, en un mundo rural particularmente amplio y diferenciado en México. La pregunta, simplemente, es qué es lo que puede hacer Progresá al respecto.

Operación del Programa

En agosto de 1999, el Progresá otorgaba beneficios a 2.03 millones de familias en la mayor parte de los estados del país, con un presupuesto de \$7,714 millones de pesos. A este total se llegó después de 24 meses de operación del Programa. El crecimiento del Programa se ha dado hasta ahora en ocho fases. El Programa estableció sus propios criterios para crecer e incorporar nuevos estados y comunidades marginadas (estos criterios se respetaron casi siempre, con tres excepciones: Oaxaca, Chihuahua y Sonora).

Cada región, comunidad y familia se incorpora al Programa según un proceso definido con mucha precisión por la coordinación nacional del Programa, mismo que consta de los siguientes pasos: se parte del catálogo de comunidades mexicanas según su índice de marginación. Este catálogo fue compilado por Conapo hasta 1994 y a su vez se basa en catálogos de la época de Coplamar. Está actualizado a 1995. Progresá selecciona únicamente las localidades marginadas y altamente marginadas de un estado o región (lo que elimina la posibilidad de seleccionar hogares muy pobres en localidades menos marginadas). Cuando esto se ha hecho, se realiza el operativo de campo, que consiste en un censo de las características socioeconómicas de los hogares de esas comunidades y de un cuestionario de actualización y ampliación de la información de la localidad. En esta fase del proceso es posible eliminar la localidad completa, cuando la información de este cuestionario revela que las familias de la misma no tienen acceso a la infraestructura de salud y de educación que reclama el Programa⁸.

La forma en que cada hogar es rechazado o seleccionado se analiza en Cortés y Boltvinák (en este volumen). Aquí hay que recordar que la intención es captar los hogares más pobres, pero que 1) no hay una línea de pobreza ni nacional ni única para cada región, sino que cada hogar es seleccionado o rechazado por un conjunto de factores propios del conjunto de hogares en consideración en una región, lo que hace posible que un determinado hogar sea incluido en una región, pero que uno igual sea excluido en otra y 2) es un proceso probabilístico, no determinista, lo que conduce a un cierto nivel de error *adicional* al del proceso de captación de la información de los hogares.

El hecho de que Progresá activamente busque y encuentre a los más pobres es en mi opinión lo correcto en México. Lo contrario, es decir, un procedimiento de autoselección confirmada por un visitador social, favorecería muy marcadamente a las personas organizadas e informadas. Este no seleccionaría a los pobres extremos, precisamente porque en ese nivel social hay poca organización y muy mala información. Sin embargo, crea el problema derivado de atención y actualización al padrón. Es responsabilidad del Programa saber quiénes entran y salen de la categoría de beneficiarios.

⁸ Con el crecimiento del Programa, se ha creado un conjunto de estrategias y acciones que han incorporado a algunas de estas comunidades que podríamos llamar "extremadamente marginadas" por no contar con acceso ni siquiera a los servicios más básicos de salud y educación.

Una vez conformado el padrón de beneficiarios de una comunidad, ésta se "incorpora". Esto consiste en poner en marcha el Programa: dar a conocer la lista de beneficiarias y convocar a una asamblea en dos partes. Durante la primera puede participar toda la comunidad. Ahí se explica en qué consiste el Programa y lo que significa que opere en la comunidad. Durante la segunda sólo pueden participar las mujeres beneficiarias, para evitar interferencias. A ellas se les capacita en el manejo de los documentos del Programa, que son básicamente tres: uno de educación, uno de salud y otro con el que pueden cobrar sus beneficios en efectivo. Se les insiste en la importancia de cumplir con sus compromisos y se les pide que elijan una promotora. La promotora es el enlace entre la Sedesol, Progresá y las beneficiarias. Es beneficiaria pero no recibe compensación adicional. La existencia y la falta de compensación de esta persona son otras de las razones para la alta eficiencia del Programa.

A partir de ese momento, el Programa opera con un mínimo de intervención del personal de Progresá. El personal médico y de educación certifica el cumplimiento de las beneficiarias y de sus familias con sus obligaciones. Esta información es remitida a la coordinación nacional de Progresá. Cuando la información de una región se completa, se actualiza el padrón (se paga sólo a todos los que cumplieron) y se envían giros a nombre de las beneficiarias ya sea a un pueblo que cuente con oficinas de Telecom o bien a un centro urbano mayor donde el personal de Sedesol entrega personalmente el dinero en efectivo a las beneficiarias. Casi por definición, las comunidades marginadas nunca son receptoras directas de estos giros. Las beneficiarias saben cuál es el monto que deben recibir. Este monto se actualiza según el INPC cada seis meses. El dinero en efectivo está compuesto de un apoyo familiar básico (actualmente equivalente a 110 pesos mensuales) y de un número variable de becas escolares, según la cantidad de niños que asistan a la escuela entre tercer año de primaria y tercero de secundaria. Estas becas son crecientes por grado y mayores para las niñas. El promedio de los apoyos en efectivo por hogar ronda, en este momento, los 300 pesos mensuales⁷.

Las mujeres tienen que recibir el dinero personalmente. Esto se hace con el propósito de excluir la intervención masculina. En algunos casos, las personas enfermas o incapaces pueden nombrar a un representante, pero el personal de

⁷ Los apoyos en efectivo son entregados trimestralmente, pero sólo cinco veces al año, debido a la imposibilidad de certificar asistencia escolar durante los meses de verano.

Progresá desalienta este proceso. Las mujeres reciben pláticas sobre el uso apropiado de este dinero. Se les indica que deben gastarlo en mejorar la alimentación de la familia, en ropa para los hijos y en útiles escolares, y se les recomiendan alimentos baratos con altos contenidos de los nutrientes que típicamente faltan en sus dietas, sobre todo proteínas. Está prohibido (aunque no se castiga) que se use en otras cosas, incluso el pago de deudas o las contribuciones a los fondos ceremoniales de las comunidades.

Los apoyos en especie (suplementos alimenticios o papillas) son otorgados a las mujeres embarazadas y lactantes, a todos los niños de los seis meses a los dos años de edad y a los niños mayores desnutridos. Estos normalmente se entregan en las clínicas de salud donde las familias deben cumplir con asistir a revisiones médicas y pláticas, o bien por las visitadoras o promotoras comunitarias de salud, quienes están adquiriendo mayores responsabilidades al ampliarse la cobertura de Progresá. Los calendarios de revisiones y pláticas médicas son muy detallados y requieren mucha atención. Las frecuencias de las revisiones van desde una al mes para los recién nacidos y las mujeres embarazadas, hasta una al año para los adultos saludables. Hay que tomar en cuenta que la existencia de una clínica a menos de 10 km. no significa que sea fácil llegar a ella.

Con el tiempo se han agregado otros beneficios y servicios. La mayor parte de los niños becados recibe apoyos para útiles escolares, en especie o efectivo. Los paquetes de medicinas para beneficiarios del Programa se han ampliado y ahora se han incluido cuidados que no se hacían de rutina, tales como el Papanicolaou o desparasitaciones periódicas.

Impacto social

La evaluación que realizamos¹⁰ a fines de 1998 buscaba conocer el impacto de Progresá en las comunidades y los hogares beneficiados. Se planteó trabajar en doce comunidades. Sin embargo, el financiamiento, por desacuerdos políticos, fue interrumpido. Pero ya estábamos trabajando. Con otros financiamientos seguimos el estudio. Trabajamos en siete comunidades de tres estados:

¹⁰ Esta evaluación tenía un componente de evaluación cualitativa en 12 comunidades y otro de análisis de los procedimientos de selección a partir del padrón. La primera estuvo a cargo del autor y de Mercedes González de la Rocha. La segunda una responsabilidad de Fernando Cortés y Julio Boltrnik.

Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí. Estos estados del occidente de México formaron parte de la primera fase del Progreso (de agosto de 1997) y por lo tanto esperábamos ver ahí más claramente el impacto que en otras zonas, donde el Programa entró posteriormente.

No se trata de una muestra probabilística de comunidades. Sin embargo, se hizo un esfuerzo por cubrir distintas situaciones y por no sesgar la selección. Hay comunidades altamente marginadas y aisladas (a varias horas de la más próxima) y otras menos; unas indígenas monolingües y otras mestizas; unas donde no había suficientes hogares para cubrir muestra "muestra" (15 hogares por comunidad) y otras con varios cientos de familias. Finalmente, y fuera del proceso que nosotros mismos habíamos marcado para la selección de las comunidades, incluimos una en un municipio gobernado por el PRD (en todas las demás gobierna el PRI)¹¹.

La evaluación incluía una encuesta, de aproximadamente 10 cuestionarios de hogares beneficiarios y 5 no beneficiarios por comunidad, cuestionarios especiales para la maestra, el médico y la promotora, y un guión temático a partir del cual se escribía un informe por comunidad. Aquí presentaré mi análisis del impacto del Programa en términos muy generales. Los informes de cada comunidad están a disposición de los interesados.

Seis de las siete comunidades fueron visitadas en dos ocasiones, la primera entre septiembre y noviembre de 1998 y la segunda en marzo y abril de 1999. Esperábamos detectar cambios producidos por el mayor tiempo de interacción con el Programa.

El impacto se describe en dos sentidos. En el primero me refiero al impacto en términos de los objetivos del programa en sentido estricto. En el segundo se abordan de manera más general los efectos del programa en la dinámica social de los hogares, las comunidades y las agencias públicas involucradas.

Selección

En tres de los siete casos, *Progreso fue el primer programa social federal que llegó a la comunidad*. Esto en mi opinión indica que los procedimientos técnico-formales de selección de las comunidades y los hogares han permitido lle-

¹¹ Con lo cual acepto que albergábamos las mismas sospechas que los senadores criticados al principio del texto.

gar a hogares que siempre habían estado más allá del Estado. También indica, por otra parte, que apoyos del tipo de Procampo no están llegando a los agricultores de las comunidades más marginadas.

Las opiniones sobre la precisión y corrección del padrón de beneficiarios son muy variables. En general, los habitantes de las comunidades no supieron para qué se hacía la primera Encaseh. Aunque queda claro que la mayor parte de los hogares más pobres sí fue seleccionada, también queda claro que hubo hogares muy pobres excluidos y medianamente prósperos incluidos¹². Esto es de esperarse, pero en algunos casos es serio porque las razones para no quedar incluidos tienen que ver con su pobreza. Conocimos casos de madres viudas o abandonadas que no se encontraban en la rancharía porque trabajaban en otro pueblo por su extrema pobreza y el cuestionario del hogar no se contestaba. La existencia de miembros del hogar en Estados Unidos también fue motivo de informaciones inexactas. Si se respondía que los migrantes habían abandonado el hogar, era muy probable que se le clasificara como beneficiario. Pero si se reportaban las remesas de estos migrantes, el hogar casi siempre quedaba excluido del padrón.

Por pleitos internos a la comunidad, en dos ocasiones se excluyó a algunos de los hogares más pobres. En un caso, Progreso respondió creando "dos" comunidades a partir de una. Pero en otro caso, un grupo de 4 hogares expulsado de la comunidad no se incluyó.

En el momento de incorporar la localidad, la brigada a cargo del proceso ofreció explicaciones de muy diversos tipos para incluir o excluir ciertos hogares. Cuando se afirmaba que se había seleccionado a los más pobres, era necesario hacer una lista de los excluidos por error (a juicio de los presentes) y prometer que se vería por qué no habían sido incluidos. En otros casos, se afirmó que era "como una rifa", y que posteriormente se incluiría a otras personas, con lo que se evitaba quejas como las anteriores. Cuando se incluyó a casi

¹² No podemos afirmar con certeza que el proceso falló, porque no podemos repetir el proceso con nuestros métodos (más cualitativos que cuantitativos). Pero confiamos en apreciaciones nuestras y de otros investigadores que, después de una semana en la rancharía, ya podían ubicar a los más y los menos pobres, con frecuencia por razones muy obvias: posesión de vehículos, aparatos y ganado (este último casi no se reportaba a Progreso), o por el contrario carencia casi absoluta de tierra y otros bienes. También fue muy útil la cercanía cotidiana con las familias de la rancharía, con lo que se sabía a ciencia cierta qué comían, cuánto y cuándo.

todas las familias de una rancharía y se preguntó por qué se había excluido a unas cuantas, el jefe de brigada respondió que porque no era posible incorporar a todas las familias.

Las diferentes formas de plantear el proceso de selección repercutieron en distintas percepciones *folk* creadas en cada comunidad. Cuando era la primera vez que un programa llegaba a la localidad, el agradecimiento (normalmente expresado hacia el Presidente) era notable. También aquí se expresaba la esperanza más o menos en estos términos: "no es mucha ayuda. Pero el gobierno ya llegó, y eso quiere decir que ya nos van a tomar más en cuenta". En otros casos, cuando se había enfatizado el azar en la selección, el responsable de la misma era Dios.

Hubo diferencias en el seguimiento de las quejas del proceso de selección. En algunos casos, se hizo una segunda Encaseh, con lo que se incluyó hogares que habían sido excluidos en la primera ronda. Pero en otros, a pesar de que se hizo la petición, no hubo repetición de ese censo.

Durante la primera ronda de estudios de las comunidades, preguntamos a cada beneficiaria entrevistada si había habido alguien que condicionara de alguna manera su ingreso a Progresá o si, posteriormente, alguna persona les había exigido hacer algo (distinto de sus obligaciones en el Programa) con el fin de permanecer en él. La respuesta fue negativa.

Salud

Tanto los médicos como las madres de familia coinciden en el efecto relativamente rápido (de unos pocos meses) del suplemento alimenticio para los niños desnutridos. Los niños dejan de estar desnutridos, crecen y se desarrollan más rápidamente con el suplemento. En una localidad la doctora nos enseñó sus curvas pondeostaturales y quedaba claro que los niños con tratamiento crecían y engordaban más. El principal problema es que con alguna frecuencia las madres sucumben a la tentación de repartir el suplemento entre más personas, incluso su marido, contra las indicaciones del médico. El suplemento es entregado en raciones que deben alcanzar para dar al niño (o a la mujer embarazada o lactante) un vaso diario de "licuado". Pero si se reparte entre más personas, obviamente no surten efecto en el niño desnutrido. Este es en primer lugar un "problema" de solidaridad y unidad de la familia. Pero también puede ser un problema técnico. Cuando el diagnóstico de desnutrición se basa simplemente

en una nutrición, la madre puede percibir correctamente que un niño diagnosticado sano también puede necesitar el suplemento.

En otras palabras, el énfasis del Programa por discriminar e individualizar incluso al interior de la familia, aunque comprensible, no siempre sufre efecto, por una parte, y no siempre es atinado, por la otra.

La atención a la salud marcada por Progresá, hasta mediados de 1998, era otorgada casi exclusivamente en centros de salud de la SS o de IMSS Coplamar. Con una excepción (un pueblo cercano a Irapuato, que era atendido en una clínica urbana), todas eran clínicas de primer nivel. En la mayor parte de las comunidades, el acceso a la clínica o bien se dio por primera vez con Progresá o bien mejoró con el ingreso al Programa. Esto confirma lo reportado por muchos investigadores del campo en México. El sistema de salud de "cobertura abierta" en realidad no daba servicio a la mayor parte de la población a la que servía.

En cinco de las siete comunidades, el transporte al centro de salud era caro y tardado (de más de una hora). En algunos se combinaba caminar más de media hora y además tomar un autobús. Había descontento porque a veces (con dos niños menores de cuatro años, por ejemplo), las madres se pueden gastar la mayor parte del "apoyo básico" en viajes al centro de salud, sobre todo si al costo del pasaje se le agrega el gasto en algo de comer o beber en el camino.

En otras palabras, aunque el servicio es gratuito, los gastos involucrados pueden reducir mucho el apoyo real efectivo. El apoyo en efectivo es significativo respecto de la economía de "subsistencia" de las comunidades altamente marginadas, pero en el momento en que los compromisos con el Programa fuerzan a los beneficiarios a relacionarse más con el mundo "monetizado" el apoyo se desvanece. A esto debe agregarse que también en la mayor parte de las clínicas se les pide a las mujeres que hagan "faena" cuando llevan a sus niños a revisión o asisten a pláticas. Esto va desde trapear un consultorio hasta chaponear la huerta o el jardín. Aunque esto no implica gasto, sí significa que llevar a los niños a la clínica puede convertirse en una ausencia de todo un día en la casa.

No obstante todo lo anterior, los beneficiarios nos demostraron en muchas ocasiones que el ahorro producido por el ingreso al Programa era mucho mayor que el monto de los apoyos básicos, es decir, el ingreso a los servicios de salud derivados del Programa era más significativo que los apoyos mone-

taños, sobre todo en el caso de parejas mayores. Las personas que estaban en tratamientos largos o que los empezaron a recibir por diagnóstico a partir de su ingreso al Programa y que tuvieron acceso a medicinas gratuitas, así como a atención médica de segundo o tercer nivel, realmente experimentaron un cambio muy favorable en sus presupuestos y sus vidas.

Ya en la primer visita, sin embargo, notamos que el personal de las clínicas estaba abrumado. Las esperas para atención de emergencia eran variables pero largas. La saturación se relacionaba con el aumento de trabajo derivado de las citas de seguimiento a los beneficiarios de Progresá (en muchas de estas clínicas nos dijeron que nunca habían tenido un programa de seguimiento de personas sanas).

Normalmente las emergencias motivo de estas esperas eran gastrointestinales o respiratorias de niños pequeños, que mostraban diarrea o altas fiebres. Las madres esperaban antibióticos o antidiarreicos (el tratamiento estándar de los médicos privados), pero muchas veces, después de esta espera, no los recibían y se desilusionaban. Este "desfase" entre las necesidades sentidas y el servicio en ocasiones era problema del servicio (cuando sí estaba indicado algún medicamento como los señalados), pero en otras era manifestación de la cultura de atención médica que ha surgido en las zonas rurales, donde los médicos privados recurren con liberalidad a medicamentos fuertes que sólo se deberían usar después de diagnósticos clínicos o del fracaso de tratamientos domésticos.

En la segunda ronda de visitas a las comunidades, sin embargo, observamos dos tipos de cambios importantes. El primero fue que el nivel de saturación de las clínicas era mayor. Con el paso de los meses, se habían incluido más comunidades y hogares en el territorio de las clínicas, y sólo en un caso (curiosamente en la clínica de Irapuato) se contrató personal adicional para tratar a las familias Progresá. En otras, los médicos habían aplicado una o más de las siguientes estrategias: intensificar el entrenamiento de las madres para tratar las enfermedades básicas en sus casas, racionar las citas de emergencia que se daban a personas de cada comunidad; implantar sistemas de citas para pacientes con problemas no urgentes y otras.

En segundo lugar, para estas fechas habían empezado a trabajar las promotoras o visitadoras de salud en varias comunidades. Estas mujeres (que en un caso era la propia promotora Progresá) habían sido capacitadas para hacer la revisión básica del estado de salud de los niños y los adultos, y estaban

así liberando de una carga a las clínicas. Manejan un paquete de medicamentos mínimo de 10 medicinas (las utilizadas en más del 90% de las visitas a las clínicas). Estas promotoras de salud sí recibían una pequeña remuneración (en términos netos, a veces anulada por el costo que significaba viajar al pueblo cercano para estar abastecida, así como pagar el transporte de las cajas de suplemento, que a veces podían pesar más de 100 kilogramos). La promotora Progresá que se capacitó como promotora de salud sin embargo estaba muy contenta, porque tenía un pequeño ingreso y sentía que ahora sí tenía algunas armas para tratar los problemas de los que se quejaban constantemente "sus" beneficiarias, además de que le exigía estar más tiempo en su comunidad y esto le permitía hacer o supervisar su trabajo doméstico. Las visitadoras certifican la asistencia de las familias a las revisiones, diagnostican desnutrición con base en la nutricinta -y ellas mismas pueden decidir si un niño necesita suplemento o no, pero deben remitirlo a la clínica cuando se le diagnostica como desnutrido- y atienden los problemas de salud más comunes.

Desde luego, las capacidades de estas visitadoras, que recibieron un entrenamiento de dos meses, no igualan la de las doctoras. Existe claramente la posibilidad de problemas que ellas no perciben en un chequeo. Aún así, su trabajo ha permitido manejar la creciente cantidad de familias en programas de revisión médica sistemática. Creo que será muy importante no perder este capital humano creado en comunidades donde ningún doctor podrá vivir (o sobrevivir) y poner en marcha programas permanentes de actualización y superación de estas visitadoras de salud, además de, estoy seguro, pagarles más (el sueldo que conocimos era de \$300.00 al mes y absorbía varias horas al día).

Hay otras limitaciones de los servicios de salud de la clínica. La primera tiene que ver con el horario. Las emergencias que surgen fuera de horario son atendidas por médicos y clínicas privadas en las regiones menos pobres que visitamos. Otras son atendidas por boticarios, o de manera doméstica o tradicional.

En segundo lugar, está el problema (en proceso de superación) de la planeación y coordinación de los servicios de primero y segundo niveles. A todas las mujeres de cierta edad se les aplicó, como parte del esquema de revisiones médicas, una prueba de cáncer cérvico uterino a fines de 1998. En nuestra comunidad de Michoacán, 4 mujeres (de 43 examinadas) recibieron resultados que forzaban a un segundo examen, para decidir si se necesitaba

cirugía. Tres de las cuatro mujeres (a las cuales nunca se les había hecho el examen) no soportaron la tensión y la angustia del tiempo de espera que se les indicó para la segunda prueba y posible cirugía en el sistema de salud pública (en este caso en Morelia). Acudieron a clínicas privadas de Quiroga, donde en menos de 24 horas se les había intervenido, con un costo igual o mayor al que hubieran pagado en los hospitales privados más caros de Guadalajara.

La cirugía fue financiada con prestamistas de Capula. Una de las mujeres, cuyo marido estaba trabajando en E.U., le avisó de su operación para que él se quedara más meses en Estados Unidos y así pudieran pagar la nueva deuda. Las otras dos mujeres que fueron a esta clínica también se endeudaron, pero no sabemos cómo pagaron.

La cuarta mujer esperó 2 meses la siguiente cita y un tiempo después fue intervenida en un hospital de tercer nivel en Morelia. En julio de 1999 las cuatro mujeres operadas se sentían muy bien.

Hay varias lecciones: 1) estos exámenes deben hacerse de manera escalonada, para evitar la saturación de los centros de segundo o tercer nivel. 2) Las y los beneficiarios examinados deben recibir orientación sobre la urgencia o no de los tratamientos ulteriores. 3) Sería conveniente estandarizar o bien un sistema de supervisión de los servicios y las tarifas de las clínicas privadas, o bien un sistema de subrogación. Las clínicas privadas no hicieron más exámenes previos a la cirugía. Simplemente recurrieron al remedio más caro y arriesgado (la cirugía inmediata). Es posible que alguna de estas mujeres no necesitara cirugía. Pero hay un resultado final que no se puede soslayar. Las cuatro mujeres evitaron un riesgo mayúsculo a su vida, todas ellas (hasta la fecha) de manera exitosa.

Estos mismos exámenes, que fueron asumidos con claridad en esta localidad de Michoacán (salvo por la angustia de las mujeres con resultados positivos), fueron motivo de conflicto en San Luis Potosí, en las comunidades Tenek del estudio. Hubo rumores de que el Papanicolaou no era una prueba del cáncer, sino que en realidad se trataba de un método anticonceptivo. En una de las dos comunidades, todas las mujeres excepto una se rehusaron a que les hicieran la prueba. A todas las que se rehusaron se les redujo el monto del apoyo¹³, pero la doctora no asumió la responsabilidad de esto, por lo que circulaban rumores sobre otras causas de lo mismo.

¹³ Supongo que se les restableció después, pero no lo sé.

El control de la sexualidad de las mujeres indígenas es un problema mayúsculo para las agencias públicas de salud en estas comunidades. Con frecuencia, es el marido quien debe consentir no sólo para métodos de control natal (para los que normalmente se habla con la pareja) sino para cualquier tratamiento ginecológico y, con frecuencia, se niega. A veces también es la suegra la que debe ser convencida. Progresá no se ha propuesto sistemáticamente incorporar a las beneficiarias a planes de control de la natalidad, a pesar de que es su segundo objetivo en el área de salud. Tuvimos especial cuidado en preguntar en nuestros cuestionarios si se había presionado a las mujeres o si se les había condicionado la beca de Progresá a que aceptaran alguno de estos métodos. La respuesta fue negativa. Pero en las clínicas sí se les informa de esta posibilidad y a las mujeres de alto riesgo también se les informa de esto y de la conveniencia de que adopten algún método anticonceptivo.

Por último, hay quejas, cuyo fundamento no pudimos definir, sobre la falta de voluntad del personal médico de las clínicas para remitir a los beneficiarios a hospitales de segundo o tercer nivel. En general los que acceden a estos servicios están contentos con ellos, pero la opinión general es que los médicos evitan al máximo remitirlos a ellos.

En síntesis, los aspectos de salud del Programa son los más complejos. Está muy claro que los suplementos y el seguimiento de salud que se aplica con el programa tienen efectos benéficos rápidos e indudables, sobre todo en los niños pequeños. La aplicación inédita de algunos exámenes médicos, tales como los del cáncer cérvico-uterino, tiene a fin de cuentas efectos positivos, pero por lo menos la primera vez tuvo consecuencias no del todo deseables, como la desviación de varias mujeres a servicios privados de salud. La disponibilidad de servicios de salud tanto para emergencias como para atención de segundo o tercer nivel debe todavía mejorar. En los casos en que éstos sí se han otorgado, el beneficio para los pacientes es extremadamente alto, tanto en términos del servicio recibido como del ahorro respecto de servicios privados, cuando éstos existen (en Michoacán eran relativamente accesibles aunque caros, mientras que en las comunidades Tenek simplemente no había la alternativa). Los conflictos derivados de los rumores y la ignorancia en estas mismas comunidades Tenek también deben ser objeto de aprendizaje por parte del Programa y de los beneficiarios.

Educación

La complejidad de la interacción entre los beneficiarios y los sistemas público y privado de salud no tiene comparación con lo que sucede en el caso del sistema educativo. Ante todo: no hay ninguna duda de que la población escolar ha crecido notablemente en todas las localidades desde que entró Progresá ni de que las niñas y los niños están llegando a grados y niveles educativos más altos. La cantidad de alumnos en los salones es mayor y la asistencia también ha mejorado (Progresá entrega a cada familia, al inicio del calendario escolar, un programa que les dice cuántos días deben asistir los niños a clases cada mes del año para no perder la beca educativa). Además, en educación prácticamente no existe, en estas comunidades rurales, una opción privada, a diferencia de lo que sucede con la salud.

En el momento de hacer la primera visita a cada comunidad, las becas educativas iban desde los 70 pesos mensuales para un niño o niña en tercero de primaria hasta los 240 por una niña en tercero de secundaria. Aunque el estímulo por asistir a tercero de primaria es muy bajo pero la fuerza de trabajo del niño todavía no recibe un salario completo, el pago por un niño o niña de tercero de secundaria no equivale a su ingreso de oportunidad como jornalero. Sin embargo, el salario del jornalero no ingresa íntegro al hogar y la beca sí, por lo menos cuando no hay que pagar transporte. Aunque queda claro que el interés será proporcional a la beca, es un hecho que ésta logra que se alargue la carrera educativa.

Hay muchos elementos de juicio en la decisión de mantener, sacar o hacer volver a un niño a la escuela. Dos elementos importantes en nuestras primeras visitas fueron el costo y el tiempo del transporte a la escuela secundaria, y el ausentismo y los problemas de certificación de asistencia por parte de los maestros. En un caso se nos dijo que la telesecundaria se había instalado hacía tiempo en una comunidad muy cercana, pero que había sido abandonada. Pero en general no vimos oposición para mantener a los niños en la escuela primaria.

El asunto del desempeño escolar sólo se conoció a través de las opiniones de maestros y padres. Los maestros opinaban que el aprovechamiento había mejorado y que los niños estaban más atentos y no se dormían en clase. En algunos casos lo atribuyeron a que con Progresá los niños ya desayunaban (en ninguna comunidad se repartían desayunos escolares). Pero no vimos evaluaciones académicas sistemáticas ni comparativas entre grupos de beneficiarios

y no beneficiarios, ni entre momentos previos y posteriores a la entrada de Progresá. Los padres opinaban que los hijos tenían más interés en la escuela y asistían más, pero que las ausencias del(a) maestro(a) provocaban problemas, entre otros que no se cumpliera con los días mínimos de asistencia marcados por Progresá.

En la primera comunidad, el maestro (que fungía como director, porque era una escuela de sólo dos aulas) no colaboraba en la certificación de la asistencia. La versión en el pueblo era que el inspector de zona de la SEP no quería sobrecargar a sus maestros. Progresá había nombrado en cambio una vocal de educación, cuya responsabilidad era tomar la asistencia todos los días. Pero en realidad la tomaba su hija, con los riesgos que esto significaba. En la última visita a la misma comunidad, el nuevo maestro ya se hacía responsable de los papeles de Progresá.

Por último, sólo en cuatro comunidades se respondió positivamente sobre el apoyo para útiles escolares. En las otras no sabían de este apoyo coordinado con Progresá.

En resumen: fue muy claro el aumento tanto en la inscripción a niveles escolares más altos como en la asistencia a la escuela y recogimos opiniones positivas en cuanto a aprovechamiento. La brecha más significativa se encontró al pasar de primaria a secundaria, porque con frecuencia esto significaba gastos mucho más altos y una inversión mucho mayor de tiempo, así como la posibilidad de los jóvenes de desempeñar empleos de adultos.

La promotora

La promotora merece mención especial en la evaluación porque es un personaje clave, del cual muchas veces depende que las mujeres beneficiarias cumplan con sus obligaciones, y que Progresá sepa que han cumplido con ellas.

Aunque aparentemente no necesitan hacer mucho, durante el primer año de operación del Programa en las comunidades de primera fase, las promotoras fueron convocadas a pueblos o ciudades mayores a recibir instrucciones y entrenamiento en promedio una vez al mes. Esto tenía que ver con lo que debían tratar con los maestros y con las clínicas, así como sobre la orientación que ellas mismas debían dar a las beneficiarias sobre el uso del dinero, la certificación de asistencias y de visitas a la clínica, las fechas y lugares de entrega de los recursos Progresá, y muchos detalles

necesarios para la buena marcha del Programa, así como reformas de detalles de la operación del mismo que se fueron poniendo en práctica conforme se expandía.

En general, las beneficiarias escogieron a las promotoras porque eran mujeres con más educación que el promedio y sabían tratar a gente del gobierno. En una comunidad indígena agobiada por exceso de comités de múltiples programas gubernamentales, la promotora fue escogida porque era una de las pocas mujeres que no tenía ninguna responsabilidad de este tipo y ella la aceptó como su "mayordomía", porque a todos alguna vez les tenía que tocar hacer estos trabajos. En la segunda visita, todas las promotoras seguían en sus puestos.

Llama la atención que la promotora tiene mucho trabajo, debe viajar con frecuencia y es llamada a cuentas por las beneficiarias siempre que hay un problema con el Programa, pero no percibe ninguna compensación por sus esfuerzos. Varias comunidades apoyaban a la promotora por medio de cooperaciones cuando ella debía viajar y cuando tenía hijos pequeños se reconocía cierta obligación de las beneficiarias de cuidarlos.

La percepción general es que las promotoras no se beneficiaban en lo personal de su trabajo. Además de que el padrón estaba fuera de su poder (sólo habían hecho modificaciones a la lista original de beneficiarias cuando aparecían nombres de personas que no vivían en la comunidad), no se percibía tráfico de influencias. Es más, en un caso el puesto le costó a la promotora su trabajo asalariado como doméstica en un pueblo cercano, problema que sólo se resolvió cuando fue designada y entrenada como promotora de salud comunitaria.

Para terminar: las promotoras han desempeñado su trabajo bien en general y no se han beneficiado indebidamente de su puesto, pero están sobrecargadas de trabajo y deberían recibir alguna compensación, por lo menos por los costos de transporte, pero en algunos casos también por el costo de oportunidad de su trabajo.

La alimentación

El último aspecto de la evaluación es el de la alimentación. La opinión general de los 75 hogares beneficiarios es que la alimentación mejora a partir del ingreso a Progresá, aunque las becas y los otros apoyos monetarios no bastan

para que cambie la alimentación durante los dos meses que corren de una entrega de los apoyos a la siguiente.

Las promotoras, el personal de las clínicas y el personal que hace la asamblea de incorporación recomiendan a las mujeres que gasten el dinero de Progresá en alimentos de alto valor proteico y de larga duración (sardinillas, atún). Las animan además a comprar tan pronto como reciben el dinero, porque si el dinero llega a la casa de la beneficiaria se desvía muy fácilmente a otros usos, notablemente en caprichos de los hombres (alcohol). Por eso, las mujeres llegan cargadas de bolsas de comida el día del pago de Progresá²⁴. Si las mujeres actúan así, esos alimentos duran en promedio unas dos semanas o un poco más. Depende de una evaluación médica establecer si este cambio de la dieta de dos semanas sobre ocho logra cambios en el bienestar físico de los beneficiarios. A nosotros se nos dijo tanto que "es muy poco para que se sienta", como que era muy importante y la familia sí comía mejor.

Una vez más, en el caso de la alimentación sucede algo parecido con el problema de los exámenes médicos. Fue en las comunidades Tenek (las que eran visiblemente más pobres y marginadas de las estudiadas) donde la doctora nos dijo que se desviaban recursos de Progresá a la compra de alcohol, porque los varones exigían el dinero y las mujeres no podían resistirse. La segunda vez que fuimos a una de estas comunidades, acababan de repartir los recursos del Programa. Encontramos que se había acabado el alcohol en las tiendas de la comunidad y que se había dado un caso de violencia doméstica causado, según la doctora, porque el marido exigía el dinero de Progresá y la beneficiaria no se lo quería dar. Sería irresponsable decir que encontramos casos de violencia o de desviación de los recursos de manera sistemática. En 5 de las siete comunidades en general se reportó un buen uso de los recursos, y sólo en una hubo 2 casos de violencia (el que acabamos de citar y otro previo). Pero conviene reforzar la atención en estas comunidades, que curiosamente son las que más necesitan el dinero de Progresá.

²⁴ Una consecuencia de esto es que la mayor parte del gasto se hace en las comunidades de distribución Progresá, no en las comunidades marginadas. Otro es que ha habido quejas de que esos días los santitos y los tenderos cobran más.

Conclusiones

Como se puede observar, Progresá parece estar avanzando significativamente en sus objetivos básicos, aunque en algunos aspectos de cada uno de ellos tiene problemas. En salud se mencionó la sobrecarga del personal y la falta de acceso a los servicios en algunos casos. La beca no alcanza para modificar la alimentación durante todo el periodo entre entregas de fondos. En educación, el salto de primaria a secundaria se da con mayor frecuencia que antes, pero aún significa una brecha importante. Hay pocos antecedentes de programas que, de manera coordinada, hayan logrado tantos avances. Los desayunos escolares y Liconsa tuvieron efectos importantes. Pero no lo hacían en el conjunto de actividades cubiertas por Progresá.

Es importante discutir si en el caso de los campesinos la creación de Progresá sustituye el retiro de subsidios generales. No encontramos que sustituya, de ninguna manera, el financiamiento productivo, ni los precios relativamente bajos de los fertilizantes en otros tiempos. Sólo lo hace si las becas se desvían a estos fines y los beneficiarios, cuando mencionaron otros fines para el dinero del Programa, no se refirieron a éstos.

Por otra parte, los subsidios generales al precio del maíz y de la tortilla no tenían como beneficiarios principales a los campesinos, que sólo gozaban de los mismos si eran deficitarios en maíz y si compraban estos productos en establecimientos que se beneficiaran de los subsidios. En otras palabras, probablemente, para el conjunto de los campesinos de estas comunidades y para el conjunto de sus economías domésticas, Progresá represente un esfuerzo sin precedentes, que parece tener un impacto mayor que programas previos.

Preocupa sin embargo que no hay un esfuerzo paralelo en programas productivos. El coordinador nacional del Programa nos expresó que había iniciativas locales espontáneas por organizar proyectos productivos y que se estaba trabajando en el fomento de los mismos como parte de Progresá. No sabemos si esto se ha hecho después de la segunda visita. Es extremadamente importante que se creen fuentes de riqueza y de empleo en las comunidades.

La principal responsabilidad del Estado en términos de política es el logro de mayor bienestar para la población en general. No es mi intención denostar contra el neoliberalismo. Simplemente deseo apuntar que este objetivo central de política no se está cumpliendo en México y que no se ha conseguido ni estabilidad ni progreso para la población. Progresá debería ser un programa

"residual", es decir, un programa de atención a los marginados de la política del Estado. En cambio, es un programa "central", es decir, el Programa básico de atención a los pobres extremos rurales de siempre y a los afectados por el cambio (necesario o no es otro problema) en el carácter del Estado y de la política pública en el campo. En mi opinión la afirmación de Levy en el sentido de que es un programa menor no es correcta, es decir, por un lado aporta la ayuda principal del gobierno para millones de familias pobres y por otro debería llegar a cubrir su población objetivo (por lo menos los pobres extremos rurales, que son más).

El mismo autor (en su presentación en el Seminario origen de este libro) afirma que Progresá no puede lograr un cambio fundamental en el bienestar y que esto sólo lo logrará un periodo largo de crecimiento sostenido, que genere empleo para todos, incluso los habitantes de estas comunidades. El crecimiento económico es necesario, sobre todo después de casi 20 años de inestabilidad y crisis. Pero este crecimiento sólo tendrá el impacto mencionado si se hace con creación real de empleos y mejores condiciones de trabajo. Durante los últimos 20 años han empeorado no sólo las cantidades totales de empleos nuevos creados, sino las condiciones de trabajo, y una parte de éstas debe mucho a la intervención del aparato de Estado.

Aunque la dinámica de la creación de empleos de 1996 - 98 parece cambiar las tendencias de 1982 - 1995, porque los empleos que se crean en mayores cantidades son empleos protegidos por el IMSS (y esta es una novedad importante), estos nuevos empleos se crean en niveles salariales extremadamente bajos, gracias a que los salarios mínimos han seguido su carrera descendente. En estas condiciones, incluso la creación de empleos no impedirá que se siga creando pobreza, incluso en las ciudades.

A Progresá se le debe reconocer éxito significativo en el alcance de varios de sus objetivos básicos, así como exigir que cubra a toda la población que lo necesita y que cumpla mejor con esos objetivos: que aprenda y modifique acciones conforme el Programa avanza (y que se mantenga fiel a su diseño, para no caer en la tentación de la manipulación electoral). Pero esto no implica que el gobierno cumpla con su responsabilidad como tal. Al gobierno hay que exigirle además que intervenga, ahora en forma positiva, en las condiciones de remuneración, de producción y de empleo, para que los esfuerzos por romper el círculo de la pobreza de un programa focalizado y dirigido a las familias tengan correspondencia con un mejoramiento en las estructuras y las oportunidades de empleo.

Bibliografía

- Boltvinik, Julio (1994), "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta", en P. P. Moncayo y José Woldenberg (Comps.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente en México*, México: Cal y Arena.
- CEPAL-INEGI (1993), *La pobreza en México*, Aguascalientes, México: INEGI.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (1998), *La situación demográfica de México 1998*, México: Autor.
- Conapo (1999), *La situación demográfica de México 1999*, México: Autor.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla: Center for U.S. Mexican Studies, University of California at San Diego.
- Escobar, Agustín (1995), "Politics and academic disciplines: Poverty Research in Mexico" en El Oyen et al., *Poverty: A Global Perspective*, Copenhagen, Scandinavian University Press.
- Escobar, Agustín (1999), "Cambio demográfico y migración internacional" ponencia presentada en "La población de México: situación actual y desafíos futuros", 24-25 de noviembre, El Colegio de México.
- Escobar, Agustín, Bean, Frank D., y Sidney Weintraub (1999), *La dinámica de la emigración mexicana*, México: Miguel Ángel Porrúa-Ciesas.
- Hernández Laos, Enrique (1992), "La pobreza en México" en *Comercio Exterior*, 42 (4).
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Vélez, Félix (Compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas 78, México: ITAM-FCE, pp. 15-112.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales" en *Estudios Sociológicos*, 12 (34).
- Roberts, Bryan y Agustín Escobar (1997), "Mexican Social and Economic Policy and Emigration", en Bean, F.D., R. De la Garza, B. Roberts y S. Weintraub (Eds.), *At the Crossroads Mexico and U.S. Immigration Policy*, Lenham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.

LAS POBRES DE PROGRESA: REFLEXIONES

Florinda Riquer-Fernández¹

Presentación

En 1991 Santiago Levy terminó de escribir *La pobreza en México*. entonces no podía anticiparse la influencia que pocos años después tendría en el diseño de la política social para el fin de siglo en México. Mucho menos podría preverse el papel que se le asignaría a las mujeres, en extrema pobreza, en el programa que, en el contexto de dicha política, se diseñaría para "combatirla": Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

Este texto es el resultado principalmente de una lectura del de Levy, hecha entre el temor y la esperanza. Temor de descubrir o constatar los riesgos que entraña el uso, sin mediaciones, de algunos avances en el conocimiento sobre características de poblaciones pobres de países como el nuestro, para el diseño y puesta en marcha de políticas sociales. Temor, también, de descubrir o corroborar la dificultad que prevalece todavía en la actualidad para comprender que el género es una de las dimensiones de la desigualdad social y, en consecuencia, que tiene algún peso entre los condicionantes de la pobreza. Más allá de los propósitos de Progresá, haber hecho de las pobres el eje de su ejecución, entraña la esperanza de que se facilite la comprensión acerca de que a las mujeres no sólo las limita su situación socioeconómica. Las traba, de igual modo, el lugar o posición asignados al género femenino en el orden social. ¿Qué significa eso? Significa que el sexo, característica corporal que no se elige, constituye, al igual que el color de la piel, una base sólida - de tan evidente - no sólo de diferenciación de los seres humanos, sino de fundamento de la desigualdad social.

No hay, todavía, una respuesta unívoca ni convincente acerca de por qué a las mujeres se nos asignó un lugar subordinado en el orden social. De lo que sí hay ya suficiente evidencia es de que los menores alcances de las mujeres en

¹ Socióloga, profesora-investigadora titular de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe, ciudad de México. Agradezco al Instituto Nacional de Salud Pública y especialmente al Dr. Mario Scorfino, director ejecutivo del Centro de Investigación en Sistemas de Salud del mismo instituto, su acogida durante mi año sabático.

escolaridad y las diferencias en su incorporación y permanencia en los mercados de trabajo poco tiene que ver con la biología. También hay ya suficiente reflexión teórica como para saber que la subordinación tampoco se explica por la división sexual del trabajo y los roles asignados al género femenino (esposa - madre - ama de casa) (Scott, 1993). Toda vez que ambos fenómenos son el resultado de un largo proceso histórico que terminó regateándoles a las mujeres su capacidad productiva y controlando su capacidad reproductiva y sexual².

Quizá, es nuestra esperanza, al someter a evaluación a Progresá se descubra que sin incidir en los factores que reproducen la asimetría de género, poco se avanzará no sólo en el combate a la pobreza, sino en la producción de sociedades más equitativas y justas. Pero este texto se elaboró antes de ser dadas a conocer evaluaciones del Programa. Por ello se decidió ir hacia atrás, esto es, situar el trabajo de Levy y el documento de Progresá en los 25 años de discusión sobre mujer y desarrollo, y en las propuestas gubernamentales para incorporar en este proceso a la población femenina, particularmente a la de escasos recursos. Partiendo de la célebre sentencia de Ortega y Gasset consideramos que podemos aprender algo de la historia para formular hipótesis acerca del porvenir.

² Una de las creencias todavía vigentes es que la división sexual del trabajo es una suerte de constante histórica, es decir, todavía se cree que en todo tiempo y lugar las mujeres se han dedicado a tareas asociadas con la reproducción y el cuidado de la especie, y los hombres a proveer lo necesario para la manutención de su familia. La creencia está basada en otra, la de que la familia, tal y como la conocemos en nuestros días, constituye una unidad natural. De ambas creencias se sigue que si la mujer realiza actividades productivas por su ingreso se debe a que no tiene consorte o a que vive en pobreza. Estas creencias han sido peores a prueba en el campo de los estudios sobre la mujer. Historiadoras como Joan Scott (1993) han mostrado que la idea de que la mujer debe dedicarse exclusivamente a las tareas de la reproducción no es una constante histórica sino parte de una ideología que acompañó al proceso de desarrollo capitalista. La "ideología de la domesticidad", como la denomina, es el discurso que, en el siglo pasado, resignificó los papeles y la posición asignada a la mujer. Médicos, filósofos, juristas, moralistas y pedagogos contribuyeron a confirmar esta ideología cuyos ecos siguen resonando hasta la actualidad. Tal ideología no sólo ratificó la ancestral creencia en que el destino de la mujer está ligado a su capacidad reproductiva, también agregó un ingrediente más con miras a justificar la exclusión de la mujer del desarrollo capitalista, el cual requirió de la separación entre el ámbito de la producción (trabajo) y el ámbito de la reproducción (hogar). En lo fundamental, el nuevo significado dado a esta antigua creencia se basó en la idea de que el trabajo no doméstico masculino. Esto es, impide la realización de la feminidad, sobre todo, el trabajo que requiere capacidad intelectual como el científico y el artístico, fuerza física como algunas actividades agrícolas e industriales, o ciertas virtudes y no pocos vicios como los que exige la actividad política.

Mujer y pobreza ¿diálogo de sordos?

En la discusión reciente sobre pobreza hay dos debates que transcurren en paralelo, uno sobre conceptualización, medición y formas de enfrentar la pobreza, otro sobre la llamada "feminización de la pobreza". Mientras en uno se discute qué es la pobreza, cómo se produce, quiénes y cuántos son los pobres, cómo enfrentarla o "combatirla", en la "otra discusión"³ se intenta evidenciar que de los pobres, las más pobres son mujeres⁴. Sin embargo, esta discusión en paralelo no es evidente toda vez que en los análisis y debates actuales sobre el tema - en organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y entre académicos - suele dedicarse por lo menos un apartado a: mujeres o a género y pobreza. Más aún, desde los años setenta el propio Banco Mundial (1990) reconoció la importancia de las mujeres pobres de los países en desarrollo y estableció lineamientos para llevar acciones en favor de "integrarlas" a éste⁵.

Quiero plantear, no obstante, que haber reparado en la situación de las mujeres y haberla considerado "obstáculo" para el desarrollo, no significa que la discusión sobre mujer, desarrollo y feminización de la pobreza haya impactado mayormente el debate actual sobre pobreza. Por eso vale la pena resumir algunos aportes de esa "otra discusión". En primer término, la discusión evidenció

³ Puede decirse que el debate se inició a partir del libro de Bosserup (1970), *Women's Role in Economic Development*, que mostraba evidencia de que los modelos de desarrollo seguidos en países del llamado Tercer Mundo, no mejoraron la vida de las mujeres, sino que las habían privado de oportunidades económicas y de acceder a un mejor estatus. El texto de Bosserup marca un hito en la manera de plantear la relación mujer/desarrollo y tuvo consecuencias importantes, entre ellas, el surgimiento del enfoque Mujer y Desarrollo (MED). Este enfoque ha puesto el énfasis en programas encaminados a que las mujeres puedan cubrir las necesidades de su familia por medio de proyectos sólo para ellas. Los ámbitos en los que se han concentrado estos proyectos son salud y planificación familiar, educación y capacitación para el trabajo y creación de pequeñas empresas. A este enfoque se le opuso el conocido como Género y Desarrollo (GED) cuyas críticas, básicamente de feministas del Tercer Mundo, se han centrado en: que la perspectiva no partió de problematizar que el desarrollo sea o no compatible o necesario a los sistemas sociales; sus propuestas no hayan puesto en discusión la relación entre la situación de pobreza de las mujeres del Tercer Mundo y la jerarquía de género; no se haya considerado que los problemas de las mujeres pobres tenían que ver con las luchas feministas; en la verticalidad con las que trata a las mujeres de las naciones en desarrollo, se visionó homogénea de ellas y el supuesto de que "fuera", en los países desarrollados, se encontraban los conocimientos útiles y necesarios para sacarlas de la pobreza (Moser, 1991; Parpat, 1996; León, 1996; Schamukler, 1996).

⁴ En otro trabajo Riquier (1998) hemos expuesto la dificultad de dar cuenta empírica de la feminización de la pobreza y hemos propuesto avanzar en establecer, analítica y empíricamente, bajo qué condiciones la desigualdad de género produce pobreza y/o empobrece a las mujeres.

⁵ En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Pekín en 1995, se originó la campaña El

que la situación de las mujeres del Tercer Mundo es más compleja y heterogénea de lo que se supuso al inicio de la Década de la Mujer (1975), cuando organismos internacionales empiezan a mostrar interés en ella. Así, y gracias al trabajo de denuncia e investigación, se fue avanzando en visibilizar la especificidad de la problemática de las mujeres por medio de caracterizaciones de la diversidad de situaciones en las que viven. De ese modo fue quedando claro que la "integración al desarrollo" de las de menos recursos, se obstaculiza no sólo en razón de su situación económica, sino en virtud de la desigualdad de género. De ahí la importancia de la distinción entre los factores que las limitan dada la prevalencia del sistema sexo/género, de aquellos que tienen que ver con su situación económica⁶.

En segundo término, cada vez se sumó más evidencia acerca de que la incorporación de las mujeres pobres a actividades generadoras de ingreso, no necesariamente se traduce en mejoras de su situación económica. Tampoco, que el trabajo fuera de casa y el ingreso modifican, necesariamente, su posición subordinada dentro y fuera del hogar⁷.

Conceptualmente el debate permitió pasar de una visión individualizada o individualista basada en la caracterización de la mujer con base en indicadores

Banco Mundial en la Mira de las Mujeres: sus demandas son: abrir a la participación de la sociedad civil, específicamente a las mujeres organizadas, los procesos de negociación que tienen lugar entre gobiernos y el Banco; institucionalizar la perspectiva de género en sus políticas y proyectos; aumentar la inversión del Banco tanto en los sectores considerados "femeninos": salud, educación, agricultura, como en los de crédito y de servicios financieros; aumentar la cantidad de mujeres en los puestos directivos, así como su diversidad racial y étnica (Cotocha, 1997:15-36). En México, el seguimiento de la campaña forma parte de las actividades de la Red Género y Economía en la que participan organismos no gubernamentales de distintos estados del país. Integrantes de la Red también han hecho propuestas y participado en el Foro de la Mujer de la Comisión de los Pueblos de las Américas.

⁶ Al respecto CEPAL (1995) hace una distinción entre la situación de la mujer debida a problemas estructurales, de la que se presenta coyuntalmente. Sus diagnósticos ponen de manifiesto que persiste una desigualdad estructural que se manifiesta en falta de oportunidades y equidad en el acceso al empleo y a los servicios básicos, al poder y a la toma de decisiones. A esta desigualdad estructural - plantea el organismo - se suma el deterioro de las condiciones de vida de las mujeres de todas las edades y de diferentes grupos étnicos; el aumento de las migraciones y el crecimiento del sector informal de la economía, en el que, obligadas por la crisis de los años ochenta, cada vez trabajan más mujeres, situación que se agudiza en algunas subregiones y especialmente en las áreas rurales. Lo anterior ha llevado a poner en duda que la mayor participación de las mujeres en la vida pública de la sociedad se deba a cambios estructurales. Estos deberían permitir una apertura real de nuevos espacios y, con ello, a una efectiva equidad entre mujeres y hombres en la sociedad, así como a asegurar condiciones justas para la participación y promoción femenina.

sociodemográficos y económicos (edad, estado conyugal, fecundidad, escolaridad, tipo de actividad, ingreso) a verlas como sujetos relacionales. Esto es, como integrantes de una familia, miembros de una localidad, pertenecientes a un grupo étnico, a una clase social. Ello condujo a hacer la distinción analítica entre el individuo-mujer y los roles o papeles que socialmente se le adscriben: esposa, madre, ama de casa.

De ahí la distinción, también analítica, entre la condición de las mujeres, dada por los recursos materiales y económicos con los que se cuenta en el estrato socioeconómico al que pertenece, y su posición, esto es, del lugar que ocupa en el sistema sexo/género. De igual modo la distinción entre *necesidades prácticas e intereses estratégicos*, las primeras derivadas de los roles de esposa, madre, ama de casa; los segundos, de la posición en dicho sistema⁸. Ahora, a final de siglo, el debate sobre mujer, desarrollo y pobreza, se ha centrado en la consideración y el análisis de los recursos con los que cuentan las mujeres, particularmente las que viven en situación de pobreza, para potenciar y reforzar su autonomía (Meynen y Vargas, 1994).

Son estas distinciones justamente las que aún no se toman en cuenta con suficiente seriedad en el debate actual sobre pobreza ni en las propuestas del

⁷ Resultados del Informe 1997 del PNUD son ilustrativos a este respecto. La desigualdad de género está fuertemente relacionada con la pobreza humana, los países que ocupan los últimos lugares con base en el Índice de desarrollo relativo al género también son los que ocupan los más bajos lugares según el Índice de Desarrollo Humano. La desigualdad de género no siempre se asocia con la pobreza de ingresos, los países con una importante mejora en su índice de desarrollo relativo al género en relación con su clasificación según el Índice de Desarrollo Humano son muy diversos, esto indica que puede lograrse la igualdad de género en diferentes niveles de ingreso y etapas de desarrollo. Indica, también, que puede lograrse en una diversidad de culturas e ideologías. En cuanto a las principales conclusiones derivadas de la aplicación del Índice de potenciación de género destaca, en primer término, que los mayores logros en cuanto a participación económica y política de las mujeres se concentran en los países nórdicos; en segundo término, no necesariamente hay una correlación entre países ricos y mayores oportunidades de participación en la vida pública para la mujer. Varios países en desarrollo obtuvieron mejores puntajes de potenciación de género que algunos desarrollados. En consecuencia, incluso en sociedades definidas como pobres por ingreso, las mujeres pueden participar en las actividades económicas y políticas. Finalmente, son muy pocos los países (14) que obtuvieron valores altos de potenciación de género, lo que lleva a plantear al PNUD que muchos países tienen todavía un gran camino por avanzar en la aplicación de oportunidades económicas y políticas para las mujeres.

⁸ Estas distinciones surgen de la propuesta de M. Molyneux (1985) que más tarde resume Kett Young (1991). Uno de los problemas que implicó trabajar con necesidades básicas de las mujeres e intereses estratégicos ha sido que para ellas mismas esta distinción no es evidente. Generalmente las mujeres consideran equivalentes sus necesidades y las de su familia. Entre mediados de los ochenta y principios de

Banco Mundial para el diseño de las políticas sociales por las que han optado los gobiernos de países de América Latina. Todo indica, por el contrario, que tanto en el debate teórico como en las propuestas del organismo, se siguen confundiendo o haciendo equivalentes al sujeto mujer con los roles que socialmente se le han asignado. En consecuencia, se sigue apostando a que invertir en escolarizar y capacitar a la población femenina de menores recursos e incorporarla a proyectos productivos, redundará en su beneficio personal pero, sobre todo, en el bienestar de su familia.

Al respecto, en el informe del Banco Mundial (1990) al que se hizo referencia, se establece una suerte de doble ecuación que ha devenido en cuasi verdad en el discurso y la puesta en práctica de estrategias para el desarrollo, lo mismo que en las de combate a la pobreza: a mayor escolaridad de la mujer, menor mortalidad infantil y materna, menor fecundidad y mayor inversión en la escolaridad de los hijos, en particular de las hijas. La otra ecuación reza: la mujer utiliza su ingreso económico para mejorar las condiciones de vida de su prole, en concreto, alimenta mejor a sus hijos e hijas, asimismo, los créditos otorgados a las mujeres redundan en beneficio para su familia y para los propios organismos de crédito, las mujeres, pobres, son buenas pagadoras.

Si bien es cierto que estas ecuaciones se basan en resultados de investigación, ello no significa que constituyan leyes o reglas que se cumplen siempre e independientemente de contextos específicos. Por tratarse de formalizaciones de resultados de investigaciones y no de leyes, su uso o traducción en lineamientos de política pública, requiere considerar las condiciones o circunstancias en las que operan. Al no considerarlas se corren algunos riesgos, el más grave sería que los objetivos de programas basados en ellas simplemente no se cumplan, con el consecuente desperdicio de recursos humanos y económicos. Otro riesgo, no menos importante, es que los programas logren aliviar, en alguna medida, las penurias que se experimentan en situación de pobreza, pero sin alterar las condiciones estructurales de su reproducción; y dentro de esas condiciones, la desigualdad de género juega un papel relevante.

Los avances cuando se elaboró la propuesta, no se habían avanzado lo suficiente en la comprensión del problema de la subordinación femenina como para tener en cuenta que las mujeres interiorizan el discurso dominante acerca de su ser y destino y, por tanto, suelen considerar que sus necesidades derivan de los roles que socialmente se les asignan: esposa, madre, ama de casa. Esta dificultad no invalida la utilidad analítica de la distinción planteada.

En México, parece ser que quienes han diseñado la política social de los últimos años del siglo, específicamente Progresá, han tomado las ecuaciones mencionadas como si se tratara justamente de leyes⁹, al parecer haciendo caso omiso de las condiciones concretas en las que viven las mujeres pobres. Específicamente, sin considerar la relación entre situación económica y desigualdad de género. De ese modo la apuesta, a juzgar por el texto de Progresá, sigue siendo la misma que ha sostenido el Banco Mundial durante más de dos décadas: confiando en que de la inversión en la escolaridad de las mujeres se desencadene la unión conyugal más tardía, un menor número de hijos/as nacidos en periodos más espaciados y mejor nutridos. Ello, no obstante que no haya evidencia convincente de que mayores alcances educativos permita a las mujeres pobres remontar los obstáculos sociales que tienen por el sólo hecho de ser mujeres.

Mujeres en la mira gubernamental

De la misma manera que me pareció necesario destacar algunos de los avances producto del debate y la investigación sobre la situación de las mujeres, me parece importante ubicar el papel que se les otorga a las pobres en Progresá en un contexto más amplio. Me refiero a la sucesión de iniciativas gubernamentales para "incorporar a la mujer al desarrollo", iniciativas que prácticamente han sido equivalentes a "promover" a la población femenina en situación de pobreza. En otros términos, Progresá no es el primer programa gubernamental que coloca a las pobres en la mira, aunque sí es el primero que apuesta, no sólo de manera retórica, a que son el medio idóneo para "combatir" la pobreza extrema.

Habría que empezar por decir que en una perspectiva de largo plazo, las mujeres han estado en la mira gubernamental desde la segunda mitad de la

⁹ En el texto del Programa se dice que "la probabilidad de morir antes del primer año de vida es dos veces más alta para los hijos de una madre sin escolaridad que para los de otra que ha completado al menos 7 años de instrucción básica" (Progresá, 1997: 32). Más adelante se afirma: "en materia demográfica, la evidencia es conclusiva sobre la importancia de la educación femenina como determinante de la fecundidad" (p. 34) a lo que hay que agregar que "apoyar a las niñas para que asistan y permanezcan en la escuela tiene un beneficio doble: por una parte, mejora su situación personal, social y económica al interior de sus familias y ante la comunidad; por otra, trae beneficios a la sociedad en su conjunto, ya que les proporciona herramientas para mejorar el bienestar de sus familias y en especial de sus hijos" (p. 37).

década de los años treinta, esto es, a raíz de la promulgación la primera Ley de población (1936). Desde entonces, empezaron a llevarse a cabo acciones encaminadas a hacer frente a la morbi-mortalidad infantil y materna que han afectado a la población femenina.

¿De qué manera y con qué objeto la población femenina ha estado en la mira gubernamental durante más de 70 años? ¿Qué ha permanecido y qué se ha modificado en la visión gubernamental sobre las mujeres? La intervención gubernamental ¿ha contribuido a mejorar la situación de las mujeres en general y de las pobres en particular? El enfoque actual en materia de política social y de "combate" a la pobreza ¿de qué manera afectará a las mujeres en situación de pobreza?

La principal dificultad para acercarse a responder estas preguntas estriba en que prácticamente no contamos con evaluaciones de resultados de programas y acciones gubernamentales cuyo objeto ha sido, explícitamente o no, las mujeres. Con lo que se cuenta es con interpretaciones acerca de la evolución de algunos indicadores de la situación de las mujeres en general y de las pobres en particular.

La interpretación que ha devenido casi en lugar común es que las políticas, programas y acciones encaminadas a incidir sobre las causas prevenibles y curables de morbi-mortalidad infantil y materna, han logrado su objetivo: bajar considerablemente los niveles de mortalidad infantil y materna repercutidos en el incremento en la esperanza de vida al nacer.¹⁰ De igual modo, se asocia el

¹⁰ Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (1997: 15-17) desde 1930 cesó el descenso continuo de la mortalidad en el país, ese año la esperanza de vida al nacer de los hombres era de 35 años y la de las mujeres de 37, en 1995 era de 71 y 75 años respectivamente. Es a partir de ese año cuando empieza a decrecer la mortalidad infantil (menores de un año): en 1930 por cada mil nacidos vivos morían 178; en 1995 la proporción fue de 30.5 por mil. Respecto de esta tendencia Menéndez (1989: 24) señala: las diferencias en los niveles de mortalidad por sexo "deben ser relacionados con una serie de factores que afectan negativamente la salud de las mujeres. Los principales factores que recurrentemente son evidenciados por la investigación internacional son: 1) incorporación de la mujer al proceso productivo extradoméstico manteniendo su trabajo doméstico; 2) esta incorporación supone un incremento del tiempo de trabajo global, y frecuentemente una intensificación del mismo, lo que supone un mayor desgaste para la mujer y un menor tiempo de dedicación al cuidado directo de los hijos; 3) las condiciones culturales y socioeconómicas "masculinas" y normas suelen establecer en la mayoría de las sociedades que la mujer en todos los grupos etáreos tragará un consumo de alimentos menor que el varón en términos tanto cuantitativos como cualitativos; 4) fuerte tendencia al machismo o, si se prefiere, a la constitución de núcleos familiares sin la presencia/sustén de la figura paterna". En otras, dada la posición de la mujer en el sistema sexo/género, vivir más años no necesariamente significa vivir mejor, mucho menos en condición de pobreza extrema.

decremento en la fecundidad promedio de los últimos 25 años, con las acciones derivadas de la política de población seguida desde entonces.¹¹

Incluso concediendo que dichos cambios guardan relación con las políticas sanitaria y de población:¹² un menor riesgo de morir de parto o durante el puerperio, la posibilidad de tener menos hijos/as y de que más sobrevivan y la de vivir más años ¿han contribuido a mejorar la situación de las mujeres en términos de mayor equidad o menor subordinación? Como se acaba de plantear, a falta de evaluaciones de resultados de políticas, programas y acciones cuyo foco, directo o indirecto, ha sido la mujer, no queda más que centrarse en el discurso, esto es, en las concepciones sobre la mujer que subyacen a políticas, programas y acciones que las atañen.

A lo largo de los primeros 40 años de historia de las políticas sanitarias y de población, difícilmente puede pensarse que la mujer, en tanto ser humano completo y distinto al hombre, interesó en sí mismo. Interesaron su posibilidad de engendrar y dar vida y los roles socialmente asociados a esa posibilidad (esposa, madre, ama de casa) en la medida en que se adjudicó al crecimiento poblacional un papel central en el desarrollo del país. Como se sabe, los gobiernos desde los años cuarenta y hasta principios de los setenta, consideraron que una población numerosa, sana y bien distribuida en el territorio nacional, era una pieza clave para el desarrollo del país (Zavala, 1993). Consideraron, en consecuencia, que el papel por excelencia de las mujeres era el de reproducir la especie en condiciones sanitarias adecuadas y que debían encargarse del cuidado de la salud y bienestar de su prole. En otras palabras, la mujer era vista en tanto cuerpo para la reproducción; cuerpo del cual se ha

¹¹ Entre 1972 y 1984 la Tasa Global de Fecundidad (TGF) se redujo en más de 2 hijos (de 5.6 a 4), en 1995 la TGF fue de 2.65 hijos (Conapo, 1997: 23). Según Conapo (1999: 205), "la práctica de la planificación familiar se ha extendido de manera notable a partir del cambio en la orientación de la política de población y la puesta en marcha de programas de planificación familiar". En 1964 se estima que una de cada cuatro mujeres unidas de la ciudad de México empleaba algún método anticonceptivo. Mientras que en el contexto nacional, en 1976, el 30% de las que tenían entre 15 y 49 años usaban algún método, y en 1997 el porcentaje era de 68.5% de las mujeres unidas.

¹² Como señala Menéndez (1989: 34) "[...] en México existe una concepción dominante que se repite en los diferentes ámbitos epidemiológicos o sociodemográficos respecto de que las tasas de mortalidad general e infantil disminuyen notablemente durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, lo cual es correcto, y que ello ocurre básicamente por efecto de la aplicación de tecnología médica sanitaria, lo cual es por lo menos dudoso". No hay evidencia de la incidencia de factores técnico-sanitarios en el descenso tanto de la mortalidad infantil como de la general. Sin embargo durante el siglo XIX y hasta los años 1935-40 esos factores tuvieron poca importancia en la replicación del decremento en la mortalidad.

supuesto, emana de maneja natural el cumplimiento de los roles mencionados. En otras palabras, la población femenina, específicamente la de los sectores de menores recursos, ha sido un medio para otros fines; hasta los años setenta, para proveer al país de los brazos necesarios para el desarrollo.

En esa década ocurren dos cosas importantes para las mujeres. Por una parte se sientan las bases para una política de población de sentido contrario a la hasta entonces sostenida: de control del crecimiento natural de la población. Por otro, se realizan una serie de cambios a la Constitución y a otros cuerpos jurídicos con el fin de "limpiarlos" de vestigios de discriminación hacia la mujer de cara a la celebración de la Conferencia Internacional de la Mujer 1975¹³. Ninguno de los dos cambios parece haber modificado substantivamente la concepción sobre la mujer, si bien empezó a considerarse la preocupación y presión de organismos internacionales para "incorporar" a la población femenina al desarrollo.

Esta preocupación y presión internacional coincidió con la reorientación de la planeación gubernamental en el país¹⁴. Dentro de todas las acciones realizadas en materia de planeación hay que destacar aquellas que por primera vez en la historia reciente se dirigieron directamente a la mujer de bajos recursos. Me refiero a la creación de las Unidades Agrícolas Industriales de la Mujer (UAIM) resultado de modificaciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria llevadas a cabo en 1971. Su creación puede considerarse el primer intento gubernamental de abrir un espacio productivo a mujeres de escasos

¹³ En 1974 se modificó la Ley de Población vigente desde 1947 y se asentó la igualdad jurídica de las mujeres y los hombres, y el derecho de toda persona a decidir libre, responsable e informalmente sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Dentro del marco de las reformas legales ocurridas en aquel año, está una serie de iniciativas del Ejecutivo tendientes "a reformar la Constitución, los códigos, las leyes y los reglamentos de manera de hacer coherente el cuerpo legal con las disposiciones más generales de la igualdad" (Barbieri 1988: 15). Así, por ejemplo, en materia de trabajo se reformó el artículo 127 constitucional (fracciones I y V) y se realizaron reformas al Código Civil.

¹⁴ En cuanto a la planeación destacan en estos años la introducción de la técnica de presupuestos por programas y la ampliación de su competencia en los ámbitos sectorial y regional. Pero destaca también, el que se hayan llevado a cabo una vasta gama de actividades en materia de planeación por medio de la creación de agencias de desarrollo rural como el PUDER o las que se constituyeron para atender una serie de necesidades generadas por la urbanización. En relación con este proceso, a partir de 1973 el ejecutivo dio un peso creciente a las políticas industrial-urbana que llevaría a la promulgación de la Ley sobre Asentamientos Humanos promulgada en 1976. Es a partir de 1976 cuando se consolida la planeación integral en el país. Bajo esa concepción se elabora el Plan Global de Desarrollo "principal instrumento ordenador y previsor de la economía" (Montemayor Seguy, 1988: 101). Así como se establece un Sis-

recursos del medio rural¹⁵. Aunque su establecimiento, sin embargo, no supuso la creación de alguna política de empleo para la población femenina, constituye un antecedente del tipo de proyectos para mujeres, que más tarde, en el contexto de una visión muy distinta del papel del Estado en la economía y del bienestar social, promovió Pronasol y promueve la actual política social.

Tras un sexenio de vacío en materia de propuestas y planes para integrar a la mujer al desarrollo, en el de López Portillo (1976-1982), se creó en 1981 la Coordinación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (Pronam) como parte del Consejo Nacional de Población (Conapo). Al año siguiente y usando como marco de referencia el Plan Global, se realiza el Proyecto de Plan de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo (1982). Este ambicioso Proyecto partió de considerar a la mujer dentro de los "marginados" del desarrollo, de ahí la importancia de implementar un conjunto de acciones en diferentes ámbitos (trabajo, educación, salud, alimentación) que deberían ser atendidos a través de la coordinación del Pronam con diversas dependencias gubernamentales.

En el mismo año de 1982, Miguel de la Madrid, candidato a la presidencia, planteó durante su campaña:

[...] la preocupación por conocer, en forma objetiva, la situación de la mujer mexicana, con el fin de tener una visión realista de su problemática y de su proyección futura dentro de nuestro desarrollo (Gutiérrez, 1982: 8).

ma Nacional de Planeación. La idea de la planeación como forma de orientar la economía no sólo no pierde peso en estos años sino que se subraya, de ahí que ésta quedara inscrita en el texto del artículo 26 de la Constitución. En opinión de Montemayor Seguy, dada su efectividad como instrumento de conducción del desarrollo, la necesidad de establecerla como un estilo permanente de trabajo para el gobierno, en virtud de su eficacia para enlazar la participación y correspondencia social con las grandes tareas nacionales. La misma Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 (dada pie, en consecuencia, a la creación del Sistema de Planeación Democrática).

¹⁵ Con base en una serie de reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria que propuso Luis Echeverría, encaminadas a hacer de las campesinas beneficiarias de la Reforma Agraria, en 1971 la Secretaría de Reforma Agraria instrumentó el Programa Unidades Agrícolas e Industriales para la Mujer. En 1990, dicha Secretaría tenía registradas 6 181 UAIM en todo el territorio nacional, lo que representaba sólo el 22% de la meta fijada por el Programa: una en cada ejido. En 1994 el Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (Fifonafe) encontró 5 854 UAIM registradas de las cuales 58% estaban laborando y 41% inactivas. En 1990, además, se había estimado sobre una muestra de 2 218 UAIM que 21.6% de las activas y 55.7% de las inactivas, nunca habían sido dotadas de tierra (Gentrop, 1996).

Con esta afirmación y las reflexiones del candidato a la Presidencia que Guitián recoge, da la impresión de que las más de 80 páginas del diagnóstico en que se basó el Proyecto de Plan de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo (que consta de un total de 250), quedaron a un lado el mismo año que se imprimió el proyecto. Pero además, no obstante el interés del todavía candidato a la Presidencia, el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) se estructuró más a partir de la necesidad de "sortear la crisis" (Montemayor Seguy, 1988: 104) que de la importancia de mejorar las condiciones de la población de menos recursos del país y de la de integrar a la mujer al desarrollo¹⁶.

Para orientar las acciones del sexenio 1989-1994 también se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, con base en la modalidad establecida en el sexenio anterior de la "consulta popular". El foro sobre participación de la mujer se realizó a principios de 1989 en distintas ciudades del país, se supone que de sus resultados surgió la formulación alusiva a la mujer contenida en el Plan Nacional. Ésta aparece en el capítulo "Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática" en el último apartado (Mujer y Juventud) y el párrafo correspondiente dice:

No obstante la participación más ampliada de las mujeres en los diferentes campos de la vida nacional, subsisten diferencias importantes y desigualdades en cuanto al número y calidad de oportunidades que el medio brinda a la mujer en la educación, en el trabajo y en las organizaciones políticas y sociales. Esta es

¹⁶ Miguel de la Madrid en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo reconoció que la crisis por la que atravesaba el país, no era "circunstancial" sino estructural. Esta, dijo: "no sólo es producto de errores de política; deriva también de factores externos, de la dinámica del crecimiento y de las contradicciones internas de la evolución de la sociedad" (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983: 11). En apoyo a lo anterior cuestionó tanto el modelo estabilizador como el compartido. Sobre el primero dijo: "cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento pero se perdió el sentido social al desatenderse las necesidades del cambio estructural". Sobre el segundo: "se intentó realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo" (p. 13). Por lo tanto, propuso lograr la síntesis que daría paso a la nueva tesis: reordenación económica y cambio estructural. Pero obviamente, la planeación por sí misma, no resolvería la afrenta de la crisis y en el capítulo del PND dedicado a "Política Social" con claridad se asentó que: "mientras persista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social" y "a corto plazo, no existen bases materiales para mejorar los niveles de vida de la población". Por ello, se veía necesario que primero el Estado restableciera los fundamentos para contrarrestar los efectos negativos de la crisis. De ahí que antes que distribuir, debiera recuperarse la capacidad de crecimiento sostenido, generar los empleos necesarios para la población y después, formular una política de redistribución de ingresos entre personas y regiones.

una realidad incompatible con nuestras aspiraciones democráticas y que debemos transformar. Para ello el gobierno apoyará y promoverá la plena integración de la mujer al desarrollo nacional y a sus beneficios, atendiendo la legítima demanda de abrir los mayores espacios de participación en todos los órdenes (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988: 50).

Como se sabe, por medio del Programa Nacional de Solidaridad (Promasó) se propuso atender a los pueblos indígenas, a los campesinos de escasos recursos y a los sectores populares urbanos. Para las mujeres se creó Mujeres de Solidaridad que más allá de sus pocos visibles alcances, fue el programa que contó con menor cantidad de recursos y ha sido al que se le ha otorgado menor importancia en el debate que el Programa ha suscitado.¹⁷

En el actual sexenio, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la mujer conserva un lugar en el apartado Desarrollo Social y se le ubica en el objetivo "Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población". Esa ubicación indica que la atención y promoción de la mujer está ligada a la regulación de la población y puede significar que "promover la condición de la mujer" sea una ganancia secundaria, mientras el objetivo sigue siendo el de los últimos 25 años: reducir significativamente la fecundidad.

En el acápite se parte de reconocer que para sortear la crisis económica las familias intensificaron el uso de su mano de obra disponible, lo que incluye a las mujeres. Éstas, se afirma, llevan una doble carga: laboral y doméstica. Se reconoce de igual modo la eficiencia de las mujeres en el uso de los recursos a su alcance para buscar el bienestar de su familia. De ahí se concluye que es "fundamental promover decididamente la condición de la mujer" y se agrega que "en ello se reconoce una orientación fundamental y estratégica de la política de población".

Los medios para "promover decididamente la condición de la mujer" siguen siendo: escolaridad y capacitación para el trabajo. La novedad, en todo caso, es que ahora se considera que invertir en ambos rubros "contribuye a romper el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza" en tanto aumenta la posibilidad de que los (as) hijos (as) reciban un mejor cuidado, educación y salud. En el Plan Nacional Desarrollo se agrega que la educación de las mujeres es el factor más estrechamente relacionado con un bajo índice

¹⁷ Ver, por ejemplo: Gondou, 1995 y 1999; Dohay y Schteingart, 1999.

de mortalidad infantil y con una tasa de fecundidad reducida (Secretaría de Gobernación, 1996: 102).

Por otra parte, se establece que la formulación, coordinación y cumplimiento de las políticas que promuevan la participación de la mujer en el desarrollo, deberán recibir un fuerte impulso a través del Programa Nacional de la Mujer (Secretaría de Gobernación, 1996: 103). El Programa fue dado a conocer el 8 de marzo de 1996. En otro trabajo planteamos que a diferencia de los programas anteriores, éste manifiesta cambios discursivos importantes (Riquer, 1997). El documento no sólo integra por primera vez preocupaciones y demandas del feminismo, como la lucha contra la violencia de género, sino que en él se plantea de manera textual:

Las nuevas realidades del país reclaman la activa participación y corresponsabilidad de los diferentes sectores involucrados en el proceso de desarrollo, con el propósito de poner en práctica una política económica con perspectiva social, así como una política social con enfoque de género (Secretaría de Gobernación, 1996: 9).

Esos cambios, sin embargo, no parecen tener un claro correlato en la concepción ni en el diseño de la política social. En concreto, no queda claro el enfoque de género de la política social salvo porque Progresá hace de la mujer - esposa, madre, ama de casa - en extrema pobreza, su eje de operación. Lo que queda más claro en la política social de fin de siglo es que se trata de una versión distinta del papel del Estado en la economía y en la promoción social, como revela una visión distinta de los pobres y de su relación con ellos,¹⁸ aunque no necesariamente con ellas, las mujeres pobres.

A manera de corolario se puede plantear que a largo de más de 60 años de intervención gubernamental para propiciar el desarrollo y de más de 25 de declaraciones, creación de programas y ejecución de pocas acciones para incorporar a la mujer a éste, la única política que ha tenido algún impacto en la población femenina ha sido la de población; específicamente la regulación de

¹⁸De acuerdo con Vidis (1995: 19) "[...] el contraste de las políticas sociales predominantes en la actualidad con las de la etapa anterior, se podría ser más marcado. Tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compasión en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en vez de desarrollo social".

su crecimiento natural. Esto puede significar que a lo largo de tantos años no se ha trascendido una visión "naturalista" de la mujer, lo que hace suponer o confirmar que los avances en la comprensión de la situación de las mujeres aún no penetran en el diseño de políticas y programas gubernamentales.

Precisión en la mira: focalización y mujer

La puesta en marcha desde 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) quizá generó la ilusión, incluso entre algunas feministas, de que finalmente los creadores de política social habían comprendido el enfoque de género. La ilusión la generó el hecho de que, por primera vez, un programa de política social hace de la mujer, esposa/madre, en extrema pobreza, su eje y centro de operación. Por si fuera poco, por primera vez se consideran en él las dificultades que enfrentan las niñas de los sectores de menos recursos, por haber nacido mujeres, para permanecer en la educación formal; fenómeno que se manifiesta particularmente en el ingreso y permanencia en la secundaria (Progresá, 1997:22). Pero la ilusión, si la hubo, duraría sólo hasta examinar con cuidado el texto de Levy que sirve de marco conceptual y orientador de la política social mexicana de fin de siglo, de la que Progresá es al parecer, la mayor apuesta. Vayamos al texto.

El autor parte de llamar a no confundir pobreza con desigualdad de ingresos, para más adelante establecer una distinción entre pobreza moderada y extrema. La primera, dice, prefigura una condición relativa y la segunda una condición absoluta. La línea que separa a unos de otros está dada por la capacidad o no de proveerse de una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente. A juzgar por la bibliografía, los textos del Banco Mundial y de estudios de autores como Behram y Deolalikar sobre la relación entre desnutrición y pobreza en países como India, sustentan la base de su propuesta.

Sobre esa base Levy plantea que quienes viven en pobreza moderada requieren políticas que amplíen sus oportunidades en tanto su condición de nutrición y salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo y aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar riesgos. Los que viven en pobreza extrema, por el contrario, requieren, primero, mejorar su situación alimentaria y de salud para poder aprovechar oportunidades y asumir riesgos (Levy, 1994:19-20).

No parece haber duda acerca de que la desnutrición que, como bien señala el autor, no es lo mismo que mala nutrición, no sólo es un indicador de pobreza, sino que es el principio de un círculo vicioso. De acuerdo con Cravioto, pionero de la investigación al respecto en nuestro país, el círculo se inicia con la inferioridad física y mental, se sigue con el abandono de la escuela o la exclusión escolar, el analfabetismo, la enfermedad, el incremento en la posibilidad de ser dominado (*Reforma*, domingo 27 de abril, 1997). Por tanto, tampoco debiera haber duda acerca de la importancia de prevenirla y atenderla. Lo que sí resulta más difícil de admitir es su uso como línea para demarcar no sólo la diferencia entre pobreza moderada y extrema, sino para inferir que unos sí y otros no pueden hacer uso de sus capacidades y requieren, por tanto, de políticas distintas.

Concediendo sin aceptar¹⁹ que los cálculos para diferenciar a unos pobres de otros fuesen adecuados, e incluso que la inferencia acerca del uso de sus capacidades fuera válida, la lógica argumental que se sigue del supuesto básico requiere ser tomada con mayor cuidado.

Levy, para sustentar su propuesta de políticas de combate a la pobreza, señala siete características de la población en pobreza extrema. Cabe decir que varias de ellas han sido consideradas en la bibliografía nacional como características de la población pobre sin adjetivos. De las siete, la clave para comprender dónde quedarán las mujeres en dicha política, está básicamente en la primera. En ella el autor presenta una suerte de mezcla de algunos hallazgos empíricos de investigaciones realizadas en otros países con interpretaciones o explicaciones discutibles.

Parte de afirmar que la población extremadamente pobre tiene niveles de fecundidad más altos y un mayor número de hijos por hogar. Los hijos para los pobres extremos, afirma, son una póliza de seguro para el futuro y fuerza de trabajo adicional a partir de los 5 ó 6 años. Después plantea que hay cada vez más evidencia de que la alta fecundidad es el resultado de características de la pobreza, así como de la alta mortalidad infantil. Con base en estudios de Birdsall y Griffin afirma que conforme disminuye el riesgo de la mortalidad infantil ese exceso en los nacimientos se hace innecesario. De ahí propone que una reducción de la fecundidad está precedida por un decremento en la mortalidad infantil.

¹⁹ Ver, en este mismo libro, los trabajos referidos a medición de la pobreza.

Continúa explicando que una mayor mortalidad infantil aumenta el número de las mujeres extremadamente pobres porque desean tener más hijos y requieren más nacimientos de remplazo para lograr el tamaño de la familia deseado. Afirma, además, que con más hijos se incrementan la relación de dependencia porque la madre se retira de la participación activa del mercado de trabajo durante el nacimiento y el periodo de lactancia.

La alta fecundidad, para Levy, también puede deberse a falta de educación y de acceso a los métodos anticonceptivos. En consecuencia, dice, los embarazos no deseados aumentan. Los que terminan en aborto representan una carga adicional para la salud de las mujeres y los que concluyen en nacidos vivos, reitera, aumentan la relación de dependencia en los hogares.

En suma, según esta caracterización, sería necesaria la intervención gubernamental para que las mujeres en extrema pobreza tengan un menor número de hijos (as) sobrevivientes y nacidos. Incidiendo sobre el riesgo de la mortalidad infantil por medio de atención médica a la madre durante el embarazo y parto, garantizando un mínimo de nutrientes y de atención médica a las (os) menores hasta los cinco años, las madres pobres no necesitarían embarazarse para suplir a los hijos muertos. Aunque no queda claro cómo una mayor sobrevivencia infantil impactaría su fecundidad global (dado que se supone que esas mujeres tienen un número ideal de familia que no se explicita en el texto), es de suponerse que bajaría y por tanto, ni se retirarían del mercado de trabajo, ni aumentarían la relación de dependencia en el hogar.

Varias cosas llaman la atención de esta característica de las pobres extremas. La primera es que no esté basada en estudios sobre comportamiento reproductivo en México, ni sobre alguno de los muchos estudios sobre fecundidad y mortalidad de corte demográfico y sociodemográfico que se vienen realizando en el país desde hace unas tres décadas²⁰. Llama menos la atención, pero aún así lo hace, que no tome en cuenta estudios sociológicos ni antropológicos específicamente los relativos a población pobre, sobre todo, rural. No llama la atención, por eso hay que mencionarlo, que no haya considerado ninguna de las problematizaciones que en el campo de los estudios sobre la mujer se han realizado respecto de la reproducción y la maternidad. Esas ausencias pueden ser la explicación de una caracterización que aún teniendo alguna lógica, puede ser engañosa e incluso peligrosa en su traducción

²⁰ La bibliografía sobre ambos temas es muy extensa y las y los especialistas en el tema muy conocidos.

de sustento de la política social y de los programas de focalización. Pero vamos por partes.

Sin profundizar en los elementos que articulan la caracterización de las pobres extremas de Levy²¹ la clave está en el supuesto, implícito, de que son individuos que actúan con base en una suerte de racionalidad medios-fines²²: tienen un número ideal de familia y, en virtud del significado que dan a los hijos, determinan la cantidad a parir. Una cosa es que haya alguna evidencia de que el sentido y valor de los hijos varía según niveles de desarrollo regional (Palma, 1992) y por estratos socioeconómicos (García y Oliveira, 1994), y otra interpretar que el impulso para tener más o menos hijos se relacione de manera directa con el deseo de la mujer de tener una determinada cantidad y, por si fuera poco, con el de completar un número ideal de familia.

Contrariamente a lo que piensa el autor, la conducta reproductiva de pobres y no pobres, no puede entenderse desconociendo los valores, normas y prácticas sexuales de poblaciones específicas. Esto significa que ni la conducta sexual ni la reproductiva pueden entenderse si se desconocen las leyes, no escritas, de la formación de parejas y familias que hacen parte del complejo entramado de las relaciones de parentesco. En otros términos: la mujer pobre de Levy, que parece actuar sin más atadura que la escasez de recursos, no existe en la realidad, sólo existe en la imaginación teórica. En la realidad existen mujeres, cuya capacidad de decisión individual, incluso para determinar cuántos hijos tener, cada cuánto tenerlos y con quién, se encuentra trabada en la compleja trama de valores y reglas, concepciones y prácticas, en torno a la diferencia sexual.

²¹ Me refiero concretamente a la correlación entre hogares de bajos ingresos o pobres con alta mortalidad infantil y alta fecundidad. Parece haber acuerdo, por lo menos entre demógrafos y epidemiólogos, respecto de que a escala general y agregada, una baja en la mortalidad infantil precede el descenso en la fecundidad. Pero esto no significa, rotundamente, que se trate de una ley que opera independientemente de contextos de relaciones concretas, se trata solamente, de una asociación "gruesa". Respecto de la mortalidad infantil, en concreto, como señala Menéndez (1989: 28-29) cuando se le analiza por estratos sociales, se ha logrado "plantear generalidades frecuentemente obvias y que un autor británico resumió en una frase: "los pobres mueren más". Siguiendo con Menéndez, los estudios multinacionales realizados en países en desarrollo han encontrado que la única variable explicativa es el sexo del niño. "El número de hijos, la lactancia materna, la disponibilidad de agua corriente, la educación de la madre, el acceso a servicios de salud, aparecen como indicadores que no operan homogéneamente y deconstruyen en los diferentes estratos (socioeconómicos)". Otro tanto puede decirse del decremento en la fecundidad, como mues-

En la realidad, entonces, las mujeres pobres parecen vivir la sexualidad y el embarazo más como una fatalidad, como un sino, que como el resultado de un acto voluntario y libre (Riquer, 1996). Esto es así, en gran medida, porque la maternidad es, sobre todo para mujeres de sectores de bajos recursos económicos, su pasaporte o medio de inclusión social. En otras palabras, los hijos, además de afirmar su identidad, les dan un lugar en la familia y en la comunidad, un lugar que aún no tienen ejerciendo otras capacidades como la productiva.

También es discutible la afirmación de Levy acerca de que un mayor número de hijos (as) aumenta la relación de dependencia en los hogares en extrema pobreza, porque la madre se retira del mercado de trabajo durante el embarazo y el periodo de lactancia. En la actualidad, no sólo hay mayor evidencia de que, por lo menos desde la "crisis" de los ochenta, la maternidad dejó de funcionar como inhibidor de la actividad laboral de las mujeres (García y Oliveira, 1994; Wehí y Rodríguez, 1994; Oliveira y García, 1998). También la hay de que las mujeres pobres, del campo y la ciudad, no determinan dejar de trabajar en el periodo de crianza (González Montes, 1994) como lo harían mujeres de los sectores medios y altos. En parte porque el tipo de actividades que realizan no necesariamente supone una separación espacial de tareas domésticas y productivas. Pero sobre todo, porque no pueden darse el "lujo" de dejar de colaborar a la manutención del hogar, sea o no por medio de ingresos monetarios. Quizá el problema de fondo con esa afirmación esté en el desconocimiento del tipo de actividades que realizan las mujeres de familias en situación de pobreza, sobre todo del medio rural, centro de interés de Progresá.

ta McLaren (1990) toda sociedad conocida ha tenido algún mecanismo de regulación del crecimiento natural de la población, aún así que no conociéramos los métodos modernos de control natal. En consecuencia, explicar el decremento de la fecundidad en relación con uno o dos factores (menor mortalidad infantil y acceso y uso de métodos anticonceptivos) como hace Levy y se postula en el texto de Progresá, es hacer pasar una asociación de factores o variables por la explicación de un fenómeno.

²² Parece ser que con la misma racionalidad que la teoría económica clásica le adjudicó a El Hombre, en sentido genérico, independientemente de lo dudoso de que tal racionalidad haya existido o exista fuera de la imaginación teórica, resulta paradójico adjudicarla a seres humanos cuyas condiciones de vida, según el propio Levy, no les permiten acceder ni a los mínimos necesarios para sentirse adecuadamente, ser productivos y asumir riesgos. Estos son concebidos en términos de costo-beneficio, no en sentido sociológico, esto es, de vivir en permanente riesgo incluso de morir en enfermedades prevenibles y curables.

Cabe decir, aunque debe ser obvio, que poco importaría la caracterización de Levy de las pobres extremas salvo porque ha sido la base del diseño y puesta en marcha de Progresas²³. Esto es, de un Programa que tiene la pretensión de modificar un estado de cosas no sólo en el presente sino a futuro, en personas y comunidades en extremo vulnerables. Las personas y comunidades que participan en el Programa, más allá de la finura matemática con la que fueron elegidas, son sin lugar a dudas, si no la mayoría de los pobres extremos, sí extremadamente vulnerables desde el punto de vista de la condición de precariedad en la que viven, más aún las mujeres, las niñas y niños objeto del Programa.

A pesar de esa vulnerabilidad extrema, se estableció un Programa que hace de la madre (o de quien tome las decisiones sobre gasto y consumo en el hogar, alimentación de las y los menores, y sobre su inclusión y permanencia en la escuela) el medio para lograr su objetivo explícito: "remover obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren a través de la educación básica adecuada" (Progresas, 1997: 5).

Más allá de lo esperado ¿cuáles pueden ser las consecuencias de esta intervención? Una primera consecuencia de no considerar que las mujeres, sobre todo las de sectores de menos recursos, "no se mandan solas" para decirlo de una manera llana, es que no puedan hacer uso de los recursos adicionales que se les brinda, como en el Progresas se supone. De ocurrir esto, se debería a que la familia funciona con base en una jerarquía por género y edad, en virtud de la cual, quienes la integran, no tienen el mismo derecho a alimentarse, estudiar y trabajar como ha sido evidenciado en la bibliografía reciente (Oliveira, 1998; García, 1998; Salles y Tuirán, 1998).

En relación con lo anterior, una segunda consecuencia podría ser que el que la esposa-madre cuente con un ingreso y con recursos adicionales, no necesariamente le dé mayor autonomía al interior de su hogar. Puede ocurrir,

²³ En el texto del Programa se presenta, de manera resumida, el mismo argumento central de Levy a saber: "Desde la infancia, los niños y niñas que crecen en un contexto marcado por la pobreza reciben pocos alientos y pocos recursos para su superación personal. Ya de jóvenes, su escasa educación y capacitación los obliga a realizar sólo tareas de baja productividad y poco rentables, y en consecuencia, empíricamente reducidas. Por su parte, las mujeres tienden a casarse muy jóvenes y comienzan su reproducción de inmediato, la cual se caracteriza por nacimientos numerosos y muy poco espaciados que ponen en riesgo su salud y la sobrevivencia de sus hijos" (Progresas, 1997: 5).

por el contrario, que más ingresos o más recursos contribuyan a que sea objeto de agresión y violencia. Sobre este riesgo se alertó hace varios años al analizar proyectos productivos para la mujer. Se señaló, entonces, que de no considerarse el sistema de desigualdad sexo/género en la creación y puesta en marcha de este tipo de programas, simplemente, fracasarían (Carrillo, 1991). Al respecto, se sigue ignorando que en muchos medios la mujer sigue estando bajo la tutela del cónyuge o de la familia, aunque esté unida y tenga hijos (as). Se ignora, en consecuencia, que el cónyuge sigue creyendo que tiene el derecho de corrección de su mujer e hijos (as), incluso por medio de golpes.

Poco aún en la hipótesis de que la madre pudiera utilizar el recurso adicional como el Programa lo establece ¿se lograría evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza? La respuesta podría ser afirmativa si las condiciones que generan la desigualdad de género se alteraran junto con la apertura de mayores posibilidades de escolaridad, nutrición y salud para las hijas de la pobreza. Al no alterarse esas condiciones, las jóvenes con un poco más de escolaridad quizá migren en busca de oportunidades de empleo o, quedándose en su comunidad y uniéndose incluso a edades más tardías, no puedan establecer relaciones basadas en el valor de la equidad, ni socializar a sus hijos e hijas con base en la idea de que la diferencia de sexo no debiera ser base de la inequidad de género. Una mayor escolaridad, como ya se planteó, en el mejor de los casos puede generar condiciones para uniones más tardías y para una menor fecundidad, pero no genera por sí misma las condiciones para relaciones de equidad, ni siquiera en los estratos de mayores recursos.

A manera de conclusión

La población femenina aparece como sujeto de la planeación del desarrollo, cuando el avance en esta materia empieza a consolidarse en nuestro país. Pero sobre todo, cuando la presión internacional, fundamentalmente de Estados Unidos, contribuye a dar un giro específicamente en la política de población. En ese momento - los años setenta - el discurso hacia la mujer cambia y lejos de encargarse a participar del desarrollo del país manteniendo una alta tasa de fecundidad, se le invita a tener menos hijos y a incorporarse al trabajo productivo.

A este respecto cabe recordar que la política para reducir significativamente el crecimiento natural de la población, ha logrado trasponer los límites de la conclusión de un sexenio. En cierto sentido ello puede considerarse un gran

logro, ya que de acuerdo con Ward (1989) la lógica sexenal ha sido uno de los principales obstáculos para que se cumplan algunos de los objetivos de la planeación en nuestro país. Sin embargo, parece que el intento más acabado por planificar la integración de la mujer al desarrollo se hizo demasiado tarde (el último año de un sexenio) y cuando se contrajo sensiblemente el gasto público para el sector social. Sector por medio del que se ha pretendido hacer frente a los obstáculos que impiden la plena incorporación de la mujer al desarrollo.

En este punto volvemos al planteamiento inicial de este texto. Dijimos que los avances en la comprensión de la situación de las mujeres, en general, y de las pobres, en particular, poco ha influido en la concepción de políticas, planes y acciones, no sólo para incorporarlas al desarrollo, sino para combatir la pobreza. No obstante, para concluir el siglo XX se diseña y ejecuta un programa - Progresá - que hace de las mujeres en extrema pobreza su eje de operación con base en una serie de correlaciones entre ciertas variables que parecen haberse tomado como si fueran leyes de la naturaleza y no factores de procesos históricos complejos.

Es comprensible, amén de sabido, que las políticas y programas gubernamentales tienen que basarse en algunos factores e indicadores empíricos y medibles. Sin embargo, de acuerdo con Menéndez (1989: 30) "generalmente la búsqueda legítima de esos factores, conduce a secundarizar o directamente ignorar la comprensión global del problema para una situación histórica determinada". Como señala el autor, los indicadores pueden servir para identificar un problema o una tendencia problemática pero no contribuyen, necesariamente, a enfrentar el problema en términos estructurales. Los indicadores de las diferencias hombre/mujer están ya a la vista (menor escolaridad, inserción laboral en actividades de menor prestigio social y bajo ingreso; dobles y triples jornadas laborales; baja participación en lugares de toma de decisiones). Lo que no acaba de estar a la vista es que los indicadores de las diferencias no explican la asimetría de género, son sólo expresiones de ella.

Concediendo, sin aceptar, que el Progresá no sólo intente poner coto a la pobreza, sino actuar en favor de la equidad de género, el haber "elegido" a la esposa/madre puede que lejos de lograrlo contribuya a reforzar la inequidad. En último análisis, porque el género, en tanto dimensión de la desigualdad social, es un fenómeno constitutivo y constituyente del orden social (Scott, 1996) que puede "combatirse", hasta donde sabemos, generando condiciones para la autonomía de las mujeres como sector de la población en general y

de poblaciones específicas. Pero no hay indicios de que se le pueda hacer frente por medio de acciones que confirmen que el medio de inclusión social de las mujeres y su valor como ser individual está en su capacidad reproductiva y en los roles asociados a ésta.

Progresá, como otras iniciativas gubernamentales, no parte de la problematización de la división sexual del trabajo, de los roles asignados a hombres y mujeres, ni mucho menos de una crítica a las bases sociales de la asimetría de género. De ahí el riesgo de que lejos de apuntalar la autonomía de las mujeres, colabore a su dependencia.

Cabe sin embargo, concluir con una nota de optimismo. Ya hay una mayor sensibilidad social frente al fenómeno de la inequidad de género, una sensibilidad que ha trascendido el debate feminista para penetrar en las conciencias de hombres y mujeres preocupados por contribuir a generar formas de convivencia más equitativas en los ámbitos íntimos, privados y públicos. Quizá esa mayor sensibilidad, expresada en actores sociales y políticos concretos, contribuya a mostrar los límites de una intervención como Progresá no únicamente para hacer frente a la pobreza extrema, sino al lastre que significa la inequidad de género.

Bibliografía

- Banco Mundial (1990), *Mujeres en el desarrollo: Informe sobre la iniciativa del Banco Mundial*, Washington: Autor.
- Barbieri, Teresita y Orlandina de Oliveira (1987), *La presencia de las mujeres en América Latina en una década de crisis*, Ediciones Populares feministas, Colección Teoría, Santo Domingo, CIPAF.
- Barbieri, Teresita (1988), *La subordinación de las mujeres en una sociedad desigual. Notas para un diagnóstico de la condición femenina*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Boserup, Ester (1970), *Women's Role in Economic Development*, New York: St. Martin's.
- Carrillo, Roxana (1991), "La violencia contra las mujeres: obstáculo para el desarrollo", en Guzmán, Virginia, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (compiladoras), *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*, Lima: Red Entre mujeres, Ed. Flora Tristán, pp. 159-190.
- CEPAL (1995), *Programa de acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Población (1997), *La situación de demografía en México 1997*, México: Autor.
- Consejo Nacional de Población (1999), *La situación de demografía en México 1998*, México: Autor.
- Concha, Leonor Aída (1998), "El Banco Mundial desde las mujeres" en *IV Taller Nacional, Hacia las Políticas Públicas desde las mujeres*, Red Género y Economía, México.
- Duhau, Emilio y Martha Scheingart (1999), "Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Costa Rica" en Martha Scheingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres de América Latina*, México: Porrúa/GURI, pp. 199-269.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira (1994), *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México: El Colegio de México.

- García, Brígida (1998), "Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana" en Beatriz Schmuker (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, México: Population Council/Edamez, pp. 53-82.
- Gimtrap (1996), *Las Mujeres Campesinas ante las Reformas al Artículo 27 de la Constitución*, México: Autor.
- González Montes, Soledad (1994), "Mujeres, trabajo y pobreza en el campo mexicano: una revisión crítica de la bibliografía reciente", en *Las mujeres en la pobreza*, Gimtrap, México: El Colegio de México, pp. 179-214.
- Gordon, Sara (1995), "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano" en Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Nueva Sociedad, pp. 117-130.
- Gordon, Sara (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México" en Martha Scheingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres de América Latina*, México: Porrúa/GURI, pp. 49-79.
- Guán, Carmen (1982), *Igualdad de la Mujer*, México: PRI, Colección Democracia Política de México.
- Guzmán, Virginia, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (compiladoras) (1991), *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*, Lima: Red Entre mujeres, Ed. Flora Tristán.
- 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, pp. 15-112.
- León, Magdalena (1996), "Mujer, género y desarrollo" en Guzmán, et. al., (comps.) *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica: Comisión Económica Europea, pp. 187-218.
- Matus, Carlos (1972), *Estrategia y plan*, México: Siglo XXI.
- McLaren, Angus (1993), *Historia de los anticonceptivos*, Madrid: Minerva Ediciones.

- Menéndez, Eduardo (1989). "Mortalidad en México. A preguntas simples (sólo respuestas obvias)". En René Jiménez Ornelas (coord.), *Investigación multidisciplinaria de la mortalidad y morbilidad en niños menores de cinco años. Primer seminario de demografía formal*, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, pp. 19-38.
- Meynen, Wicky y Virginia Vargas (1994). "La autonomía como estrategia para el desarrollo desde los múltiples intereses de las mujeres" en *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*, Lima: NOVIB/Red entre mujeres, pp. 25-48.
- Montemayor, Seguy Regelio (1988). "Reflexiones sobre la planeación en México", en *México 75 años de Revolución. Desarrollo Económico*, Vol. I, México: PCE, pp. 77-146.
- Moser, Caroline (1989). "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", en *World Development*, 17 (11), pp. 799-825.
- Moser, Caroline (1991). "La planificación del género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en Guzmán, Virginia, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (compiladoras), *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*, Lima: Red Entre mujeres, Ed. Flora Tristán, pp. 55-124.
- Oliveira de, Orlandina y Brígida García (1998). "Crisis, reestructuración económica y mercados de trabajo en México" en *Perfiles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Población, Nueva Época, Año 4, No. 15, enero-marzo, pp. 39-72.
- Oliveira de, Orlandina (1998). "Familias y relaciones de género en México" en Beatriz Schmuker (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, México: Population Council/Edamex, pp. 23-52.
- Palma, Yolanda, et al., (1992). *Percepciones del valor de los hijos en tres regiones de México*, Ponencia presentada en la reunión sobre Poblamiento de las Américas, Veracruz, México, mayo.
- Parquet, Jane L. (1996). "¿Quién es la otra?: una crítica feminista postmoderna a la teoría y la práctica de mujer y desarrollo", en *Debate Feminista*, Año 7, Vol. 13, abril, México, pp. 327-356.
- PNUD (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid: Ediciones Mundi-Prentice.
- Progresá (1997). *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.

- Riquer, Florinda (1993). "El estado mexicano, las feministas y los estudios de la mujer", Claudia Serrano (coord.), *La investigación sobre la mujer en América Latina. Estudios del Género y Desafíos de Sociedad*, República Dominicana: Instraw/Unesco/CIPAE, pp. 69-96.
- Riquer, Florinda, (1996). "La maternidad como fatalidad". Teresa Lartigue y Héctor Ávila (comps.), *Sexualidad y Reproducción Humana en México*, México: Plaza y Valdés/UIA, pp. 195-217.
- Riquer, Florinda (1997). "La situación de la mujer como objeto de la política pública. El Programa Nacional de la Mujer 1996-2000", Enrique Valencia (coord.), *A dos años. La política social de Ernesto Zedillo*, México: Red Observatorio Social, pp. 255-266.
- Riquer, Florinda y Josefina Pantoja (1998). "Mujer, género y pobreza. Estado del conocimiento en los noventa", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coords.), *Los rostros de la pobreza. El debate*, Tomo II, México: ITESO/UIA, pp. 201-250.
- Salles, Vania y Rodolfo Tuirán (1998). "Familias en surgimiento y democratización de las relaciones de género" en Beatriz Schmuker (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, México: Population Council/Edamex, pp. 83-126.
- Scott, Joan W. (1993). "La mujer trabajadora en el siglo XIX" en Georges Duby y Michelle Perrot, *Historia de las Mujeres. El siglo XIX. Cuerpo, trabajo y modernidad*, Madrid: Taurus, pp. 99-129.
- Scott, Joan W. (1996). "El género, una categoría útil para el análisis histórico", en Marta Lamas (comp.), *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, México: Porrúa/PUEG, pp. 265-302.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México: Autor.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1988). *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México: Autor.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México: Autor.
- Secretaría de Gobernación (1996). *Programa Nacional de la Mujer 1995-2000*, México: Autor.

- Schmukler, Beatriz (1996), "La perspectiva de género en proyectos de desarrollo y su diferencia con la perspectiva de mujer y desarrollo" en *Las políticas sociales de México en los noventa*, México: Instituto Mora/UNAM/Flacso/Plaza y Valdés, pp. 349-363.
- Vilas, Carlos M. (1995), "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" en Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, México: Universidad Nacional Autónoma de México/Nueva Sociedad, pp. 9-29.
- Unicef (1987), *El ajuste invisible. Los efectos de la crisis económica en las mujeres pobres*. Oficina Regional de América y el Caribe, Programa Regional sobre Mujeres y desarrollo.
- Young, Kate (1991), "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres" en Guzmán, Virginia, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (compiladoras), *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*, Lima: Red Entre mujeres, Ed. Flora Tristán, pp.
- Ward, Peter (1989), *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*, México: Nueva Imagen.
- Wetti, Carlos y Beatriz Rodríguez (1994), "La investigación en México sobre participación de la mujer en la actividad económica en áreas urbanas y los efectos en su condición", en *Las mujeres en la pobreza*, México: Gimtrap, El Colegio de México, pp. 121-177.
- Zavala de Cosío, Ma. Eugenia (1993), "El contexto social y el cambio de la política de población" en *El Poblamiento de México, México en el siglo XX. Hacia el nuevo milenio: El poblamiento en perspectiva*, Tomo IV, México: Conapo/Secretaría de Gobernación, pp. 106-125.

LAS ARTESANAS DE LA SOBREVIVENCIA. GÉNERO Y POBREZA URBANA

Mercedes González de la Rocha¹

*Poverty statistics are people
with the tears wiped off
Ismail Serageldin²*

En este ensayo me propongo reaccionar a algunas de las ideas que, sobre la pobreza en México, han tenido más influencia en el diseño de la política social actual. Para ello, me baso en elementos que forman parte del pensamiento de Santiago Levy (1994) y en documentos oficiales del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), actualmente en operación. Esta tarea no carece de dificultades. Se trata de la reacción desde una plataforma disciplinaria distinta en la que desde luego no discutiré la validez de las fórmulas para medir la pobreza, ni los métodos empleados por Levy y por el programa en cuestión para la identificación de los pobres, tanto en términos de criterios y medidas de pobreza, como en términos de los procedimientos de su identificación, *in situ*.

Mi intención, como antropóloga dedicada al estudio de las familias pobres urbanas, nunca ha sido medir la pobreza. Más bien, me he dedicado a la investigación cualitativa de la vida de los pobres urbanos. Mis investigaciones se sitúan en lo que Nussbaum y Sen (1993) llaman la necesidad de conocer cómo la gente es habilitada, o no, por la sociedad, para conducir sus vidas. Esta tarea se basa, fundamentalmente, en etnografía rica en descripciones complejas que dan lugar a interpretaciones sobre lo que la gente hace en contextos sociales dinámicos y complejos.

Una buena parte de mis investigaciones ha buscado entender la forma en que los grupos domésticos de pobres urbanos responden a la intensificación de la pobreza durante crisis económicas. Desde la crisis de los ochenta, he seguido los cambios que las sucesivas crisis han impuesto en la organización social y en la economía de estos hogares urbanos. Este es, desde mi punto de vista, un tipo de estudio especialmente relevante para entender que los grupos domésti-

¹ Investigadora en el Ciesas-Occidente.

² Vice-Presidente, Environmentally Sustainable Development, World Bank.

cos (hogares, unidades domésticas familiares) son extremadamente sensibles al cambio económico. Los diseñadores de la política social requieren de este tipo de estudios (en combinación con otros) precisamente porque pueden ser herramientas sumamente valiosas en los procesos de intervención. Como plantea Moser (1996), conocer cómo los pobres responden a las crisis económicas se ha vuelto cada vez más importante para quienes pretenden combatir la pobreza, puesto que ayuda a asegurar que los programas de la política social complementen y refuercen las iniciativas de solución de los pobres, en vez de sustituirlas o bloquearlas. Como parte de mi reacción a las ideas seminales del Progreso, incorporo elementos de algunos de los estudios que sobre hogares se han realizado bajo una perspectiva antropológica (con métodos etnográficos) en México y en algunos otros países. En muchos de estos estudios se ha puesto atención a temas cruciales para la sobrevivencia de los pobres: desde la incorporación a los mercados laborales hasta su participación en redes sociales de apoyo, sin olvidar, por supuesto, el análisis de la distribución desigual de los ingresos al interior de los hogares. Estos estudios existen en México y sobre México desde hace mucho tiempo. Cuando Levy (1994) afirma que el consumo desigual, al interior de los hogares, es un fenómeno poco conocido en nuestro país (e indirectamente que estos estudios son inexistentes en México), se presenta como una presa más del feroz e implacable centralismo que no ve más allá de los límites geográficos de la ciudad de México y de las fronteras disciplinarias.

La multidimensionalidad de la pobreza

La pobreza no es un problema unidimensional. Los programas para el alivio de la pobreza deben responder a esta multidimensionalidad y, al mismo tiempo, deben ser congruentes con la política económica (Levy 1994). En efecto, es acertado afirmar que la pobreza no es un problema unidimensional, y aunque algunos autores asocian la multidimensionalidad de la pobreza con la heterogeneidad que es posible encontrar entre distintos tipos y grupos de pobres (Levy 1994), otros estudiosos han hecho énfasis en la necesidad de analizar las múltiples facetas de la pobreza, las distintas dimensiones en las que se manifiesta y los diversos elementos que la componen. Si bien es importante reconocer la heterogeneidad, los estudios cualitativos han contribuido precisamente a reconocer la naturaleza multifacética de la vida en pobreza. Por otra parte,

¿cómo pueden, los programas de combate a la pobreza, ser congruentes con una política económica que excluye a las mayorías – tanto urbanas como rurales – del bienestar? No está del todo claro si este tipo de afirmaciones constituye un ingrediente más del estado de “transición” que caracteriza a la política social mexicana que, por un lado, se une a los planteamientos del BID³ y, por otro, reconoce la necesidad de la intervención del Estado a través de una política social específicamente orientada a los más necesitados (González de la Rocha, 1997).

Una de las dimensiones de la pobreza es, sin duda, la del género. Hablar de pobreza implica hablar de un fenómeno moldeado por el género. Este constituye un importante eje estructurador de la vida de los individuos y organizador de las vivencias y experiencias sociales. Sin embargo, la vinculación entre las relaciones de género y la escasez de recursos no es sencilla ni mecánica. Se trata de un lazo complejo, cuyo estudio requiere de análisis cuidadosos y sistemáticos. Aunque ha habido avances notables, existen aún áreas y problemas que o bien no se han estudiado o bien se les conoce sólo de manera parcial. En este pequeño texto menciono de manera sintética los principales avances así como los huecos que persisten en nuestro conocimiento y que, desde mi punto de vista, deben ser abordados para lograr una comprensión más profunda y amplia de la pobreza urbana. Los esfuerzos para reducir la pobreza deben reconocer la vulnerabilidad en la que se encuentran millones de familias urbanas, y adoptar una postura crítica que tome en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en el complejo entramado de sus relaciones sociales.⁴

Existe suficiente información, proveniente de muchos países y regiones del mundo, que muestra el acceso desigual que hombres y mujeres tienen a los recursos. El resultado de este acceso desigual es la existencia de distintos niveles de bienestar y de pobreza con el género como uno de los más importantes ejes de diferenciación. Los estudios que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas han documentado los complejos procesos de distribución de los ingresos tanto en lo referente a los salarios que se pagan en los mercados laborales, en la distribución de los créditos y subsidios para la producción, así

³ “[...] sólo el mantenimiento de la estabilidad económica puede resolver los problemas sociales” (Agencia, Banco Interamericano de Desarrollo, citado por CEPAL, 1995).

⁴ Por motivos de espacio no aparecen citas ni referencias documentales a la literatura sino sólo en tanto resulte imprescindible.

como en la distribución de los ingresos al interior del hogar. Las mujeres acceden con mucha mayor dificultad que los hombres a los recursos y a los beneficios que éstos aportan, a pesar de que la participación femenina es cada vez más importante en el empleo y el trabajo no asalariado⁵.

La reflexión sobre género y pobreza tiene muchos ángulos y facetas, espacios sociales y dimensiones, cada uno de ellos con características propias y problemáticas distintas. Aquí hago referencia a tres ámbitos distintos: el ámbito del trabajo; el ámbito del hogar o grupo doméstico y la familia; y el ámbito de las relaciones sociales extra-domésticas que tienen lugar en los barrios, en los grupos de parentesco y en los grupos de amigos, vecinos y compadres. Este tercer ámbito es quizás el más heterogéneo y diverso e incluye, entre otros aspectos, el complejo entramado de relaciones que se tejen y construyen como parte de procesos colectivos de obtención de servicios, vivienda e infraestructura urbana. Pero incluye también las relaciones horizontales cotidianas que han fungido como "colchones amortiguadores" de la pobreza y como apoyos a la sobrevivencia de las familias y los hogares urbanos. Naturalmente, en este texto no pretendo abarcar todas las complejidades ni discutir la totalidad de los elementos que forman parte de la relación entre la pobreza urbana y las relaciones de género. Los puntos que forman parte de mi discusión se inscriben en los tres ámbitos que corresponden a lo que se ha llamado el "triple rol" de las mujeres (Moser, 1993; Kabeer, 1994; Chant, 1996). Se trata de los espacios en donde las mujeres desempeñan la mayor parte de sus actividades. Se trata, también, de los tres pilares que abarcan buena parte de la complejidad del universo cultural y económico-material de la vida de los sectores populares. Es en el marco de la vida familiar-doméstica, en el del trabajo y en el marco del barrio o localidad donde la gente vive, en donde se tejen muchas de las relaciones sociales que son cruciales para la vida de los habitantes pobres urbanos. Cada uno de esos ámbitos está conformado por relaciones sociales complejas. El género, visto como construcción dinámica y cambiante, constituye uno de

⁵ La revisión, recientemente realizada de 22 estudios commissioned por UNDP (United Nations Development Programme) en 15 países distintos (entre los que se encuentran Angola, Sudán, Uganda, África del Sur, Mozambique, Latvia, Bulgaria, Uruguay y otros) corrobora esta afirmación. "En dichos estudios es evidente que las mujeres acceden, con mucha más dificultad que los hombres, a los recursos indispensables para la sobrevivencia. Se accede al trabajo, a la educación, a los servicios de salud y aún a los alimentos, en un acceso mucho más restringido que el que gozaron los hombres con los que viven." (Ver González de la Rocha, 2000)

los cuatro ejes fundamentales de estructuración de las relaciones sociales y de diferenciación más importantes (junto con la raza/etnia, la clase y la edad).

Los tres ámbitos o dimensiones sociales a los que hago referencia en este texto son dinámicos y están sujetos a procesos de cambio. Las transformaciones sociales y económicas que han experimentado las sociedades latinoamericanas han estado acompañadas por procesos de cambio y reestructuración de los mercados laborales, de las relaciones familiares y domésticas, y de los grupos que componen las "constelaciones" sociales formadas por los parientes, amigos y vecinos de los habitantes urbanos. Esto quiere decir que ni las estructuras de empleo, ni las configuraciones familiares, ni las redes sociales (los *networks*) son ahora como lo fueron durante los años de décadas pasadas, y que gran parte del reto de las nuevas investigaciones es dar cuenta de las transformaciones que se han producido en los distintos ámbitos de la vida social.

Ambito laboral

Aumento de la participación de las mujeres en los mercados de trabajo

Es un hecho conocido que la participación femenina en los mercados de trabajo ha ido en constante aumento como resultado de la necesidad de ingresos (que aumenta en los años de crisis económicas) de los hogares, así como de la necesidad de los empleadores de mano de obra cada vez más barata.⁶ Los estudios sobre estructura del empleo han mostrado la tendencia creciente del aumento de la tasa de participación de las mujeres en el empleo en un contexto de descenso de las tasas masculinas de participación. Algunos análisis han mostrado que los determinantes del trabajo femenino (asalariado) han cambiado (García y Oliveira, 1994), de tal forma que las mujeres casadas, con baja o nula escolaridad, con hijos y fuertes cargas domésticas, han aumentado de manera constante su participación en el empleo. Dadas las características de

⁶ El trabajo de Susan Locke (1987) es un análisis interesante sobre el aumento de la participación económica de las mujeres en el mundo subdesarrollado como resultado de la instrumentación del modelo exportador. Abundan los análisis sobre este fenómeno y, actualmente, existen pocas dudas sobre el aumento de la participación femenina en los mercados laborales como uno de los cambios más sobresalientes de las sociedades latinoamericanas. Véase Goldani (1994) para el caso de Brasil, García y Oliveira (1994) para el caso mexicano. La lista de referencias podría ser muy larga. Por motivos de espacio no ahundo en ellas.

estas mujeres, su inserción laboral se lleva a cabo en actividades caracterizadas por la precariedad y los bajos salarios. Los estudios antropológicos sobre grupos domésticos han documentado, por otro lado, la enorme importancia que tienen los ingresos femeninos para las economías familiares, para el consumo de bienes de orden básico (alimentación, cuidado a la salud) y, en general, para el bienestar, especialmente de los hijos de las mujeres trabajadoras. A pesar de la importancia de los ingresos femeninos, los estudios realizados en casi todas partes han mostrado que la participación femenina se lleva a cabo, de manera mayoritaria, en empleos precarios y que los salarios femeninos son consistentemente más bajos que los salarios masculinos (tanto como producto de que las mujeres se concentran en nichos ocupacionales de menor remuneración pero también como resultado de procesos claramente discriminadores). De esta forma, es importante subrayar que si bien parte muy relevante de las políticas que pretenden erradicar la pobreza deben incluir una política laboral y, en concreto, la generación de empleos, *no es ocioso preguntarse por el tipo de empleos que es necesario para que las mujeres puedan cumplir - de manera más exitosa - con su emergente y cada vez más importante rol de proveedoras económicas*. Es un hecho que las mujeres trabajan por la necesidad de los salarios; que las mujeres contribuyen de manera muy importante en los procesos productivos, en el comercio y los servicios, y que sus salarios constituyen ingredientes cruciales para el sostén económico de sus familias. La erradicación de la pobreza debe incluir la mejora sustantiva de los salarios femeninos bajo una perspectiva que reconozca que el papel de las mujeres, en estos últimos años del siglo XX, no es el de "administradoras de recursos" ni de trabajadoras "secundarias", sino de co-proveedoras económicas y, en muchos casos, las únicas proveedoras de sus hogares. Las acciones de política, por otra parte, deben aumentar la seguridad del empleo tanto para hombres como para mujeres y buscar las formas para aumentar el compromiso "doméstico-reproductivo" de los varones (a través, quizás, de campañas de paternidad en las que se re-eduque a los varones en el campo de los afectos y de los cuidados).

Patrones de movilidad laboral

El género juega un papel importante como estructurador de patrones de empleo y de movilidad laboral. Algunos estudiosos de los mercados de trabajo han documentado algunas de las transformaciones en los patrones de movili-

dad laboral de hombres y mujeres que se han gestado durante los años de ajuste y reestructuración económica. Se ha mostrado que la brecha en logros ocupacionales ha tendido a cerrarse (debido a un fuerte descenso de la probabilidad masculina de ascender en la jerarquía ocupacional y a una mejoría en la probabilidad de ascenso de las mujeres) pero la de los ingresos ha aumentado en los últimos años. Los procesos de reestructuración laboral han incluido el reemplazo de trabajadores caros por baratos: las mujeres (Escobar, 1998). Es necesario profundizar en estos temas para tener un panorama más completo de las oportunidades laborales que hombres y mujeres tienen en esta época de escasez de empleos. En algunos casos, hombres y mujeres compiten por las mismas posiciones en un momento histórico en el que los empleos se han convertido en recursos muy escasos, pero nuestro conocimiento sobre estos fenómenos es aún parcial, a pesar de los avances significativos que se han hecho para analizar las transformaciones de los mercados de trabajo y sus implicaciones para hombres y mujeres de distintas edades, clases sociales y niveles de escolaridad.⁷

Desempleo y trabajo precario

Quizás porque existe la idea de que en las ciudades latinoamericanas el desempleo es un lujo que la gente no se puede dar (frase que con frecuencia ha acompañado a los estudios y planteamientos sobre economía informal), no nos hemos detenido a analizar este fenómeno y, mucho menos, sus implicaciones de género⁸. Es un hecho, sin embargo, que el desempleo es un fenómeno presente en nuestras sociedades y que cobró relevancia a mediados de los años noventa. A pesar de ello, nuestro conocimiento sobre el impacto del desempleo en la vida de los pobres urbanos y las experiencias distintas o semejantes de hombres y mujeres en situaciones de falta de empleos es muy escaso. A pesar de que las mujeres aparecen en las cifras que pretenden medir el fenómeno del desempleo con tasas frecuentemente más altas que las masculinas, los

⁷ El análisis de Escobar (1998) es el único que aborda la problemática de la movilidad laboral por género en México.

⁸ A pesar de que escasean los estudios sobre este fenómeno, algunos antropólogos han analizado el impacto del desempleo en la vida familiar de los desempleados, aportando evidencias e interpretaciones sobre los cambios en las relaciones sociales y en el uso de los espacios privados (Estrada 1996, Bazán 1996, González de la Rocha, en prensa a).

estudios cualitativos no parecen reconocer este fenómeno en las vidas de las mujeres. La invisibilidad del desempleo femenino puede ser el reflejo de que las mujeres, ante la dificultad de encontrar un empleo remunerado, se repliegan en el ámbito del hogar, en donde hay innumerables tareas que realizar. El desempleo femenino no implica la desocupación: las mujeres llenan sus días con los quehaceres domésticos con o sin empleos remunerados. De manera igualmente importante, el desempleo femenino puede no amenazar la condición y el rol social de la mujer en tanto reproductora, mientras que el mismo fenómeno constituye un duro golpe a los varones, cuyo rol social, su identidad y autovaloración están basados, en una buena parte, en su capacidad de fungir como trabajadores y proveedores.

Sin embargo, la creciente importancia de las mujeres como proveedoras económicas en sus hogares hará cada vez más visible el impacto que el aumento del desempleo tiene en la vida de las mujeres trabajadoras y en las economías de sus hogares. Por otro lado, es conveniente reconocer los distintos escenarios domésticos en donde el impacto del desempleo femenino puede ser mayor. En este sentido, hacen falta estudios que muestren detalladamente las condiciones laborales de las mujeres en distintos contextos domésticos. La estructura diversa de los hogares y la creciente presencia de las mujeres como jefas de hogar pueden mediar y hacer variar la experiencia del desempleo femenino. La mayor parte de los estudios sobre hogares de jefatura femenina han tenido como objeto de su reflexión y análisis la supuesta vulnerabilidad económica de este tipo de hogar, sin aportar mucho sobre las condiciones de empleo y las experiencias de desempleo que las mujeres, en distintos tipos de hogares, enfrentan en el mercado laboral. Un estudio antropológico realizado en Sao Paulo, Brasil (Sarti, 1996) sugiere que las mujeres jefas de hogar experimentan - durante periodos de desempleo - situaciones muy semejantes a las que tienen los hombres desempleados: en primer lugar, es para ellas un problema económico sumamente grave; pero también constituye una pérdida de autoestima y valoración personal puesto que las mujeres jefas de hogar encuentran en el trabajo asalariado una fuente de seguridad económica y de sentimiento de logro: la satisfacción de ser capaces de mantener a sus hijos y a ellas mismas. Dado que el desempleo no solamente implica la ausencia del salario, problema por demás importante, sino que provoca procesos de pérdida de relaciones sociales, de status y de valoración personal,

los análisis que se requieren deben tomar en cuenta las implicaciones de la desocupación en otros ámbitos de la vida social de los desempleados y sus familias. El desempleo masculino, por otro lado, no libera a las mujeres de su impacto. Los cambios en los usos del tiempo y de los espacios domésticos han sido documentados en algunos estudios (Bazán, 1996). Un análisis realizado sobre hogares urbanos en Colombia (Wartenberg, 1995) muestra que el desempleo acarrea toda una serie de transformaciones en los usos del tiempo y del espacio domésticos. Los hombres desocupados, según este estudio, "estorban" en la casa y las mujeres procuran sacarlos del hogar, al menos durante las horas en las que realizan trabajo doméstico, incluso ofreciendo a los hombres algo de dinero para que salgan a la calle a pasar el tiempo. En este caso, parecería que el desempleo masculino no solamente se traduce en la reducción de dinero que ingresa al hogar, sino que representa un costo adicional para las mujeres de los desempleados.

Los empleos eventuales, por unas horas al día o la semana, sin ningún tipo de prestaciones, han sido tradicionalmente un nicho laboral femenino. Y aunque abundan los estudios sobre la precariedad que caracteriza a estos empleos sabemos muy poco sobre las mujeres (en aumento) que trabajan en negocios familiares sin ningún tipo de retribución. Este es uno de los canales por los cuales las mujeres han seguido insertándose en las filas de trabajadores durante los años de crisis económicas de las últimas dos décadas (Escobar, 1998). Por un lado, este trabajo permite a las mujeres realizar una actividad económica en el espacio doméstico (dado que estos negocios se desarrollan, frecuentemente, en la misma vivienda) y resta, por lo tanto, algunas de las tensiones que se dan en una situación en la que la mujer tiene que salir de su casa para desempeñar su ocupación. Sin embargo, el trabajo no remunerado en un negocio familiar es, quizás, la forma que muestra, con mayor evidencia, la posición subordinada de las mujeres en el trabajo pues éstas no cuentan con un ingreso propio (aunque sea bajo) y tienen, la mayor parte de las veces, que "dar cuentas" al marido, hermano o padre.

Contamos con información que habla del "alargamiento" de las jornadas laborales, especialmente en el caso de las mujeres. De esta manera, no sólo están participando más mujeres en el empleo, sino que las mujeres están trabajando más horas - comparadas con las jornadas masculinas. Este fenómeno se presenta, primordialmente, entre las mujeres auto - emplea-

das, pero las ocupaciones asalariadas son también escenarios de esta "sobre-explotación" femenina.⁹ Dado que muchas mujeres trabajan "a destajo" (pago por pieza producida), tratan de compensar los bajos salarios con más tiempo de trabajo. Esto, naturalmente, lleva al desgaste físico mayúsculo de las mujeres trabajadoras, frecuentemente mal alimentadas y con pocas (o ninguna) horas de sueño, descanso y recreación.

A pesar de los cambios que el ámbito del trabajo ha experimentado en las últimas dos décadas en términos del descenso de los empleos formales, la creciente informalidad y el aumento del desempleo, el trabajo es un elemento crucial de la sobrevivencia de los pobres urbanos en América Latina y su pérdida un factor profundamente desestructurador de sus economías y sus relaciones sociales. Entre los cambios más sobresalientes del ámbito del trabajo se encuentra el de la incorporación masiva de las mujeres a empleos muy mal pagados y la conformación de una estructura del empleo en donde la mano de obra femenina aumenta mientras que la masculina decrece. Me parece crucial y urgente que quienes diseñan las políticas que pretenden erradicar la pobreza (o al menos aminorarla) le den al trabajo asalariado la importancia que tiene como motor de la sobrevivencia de quienes no tienen más recursos que su fuerza de trabajo, y estén atentos a los estragos sociales que ocasiona su pérdida (González de la Rocha, 2000 y en prensa). Es decir, la política social debe incluir una política de empleo seria y responsable. Esto último, además, implica el reconocimiento de que las mujeres no son solamente las guardianas del bienestar y administradoras de recursos, ni trabajadoras eventuales, ni trabajadoras secundarias. Seguir considerando a este contingente de trabajadores como mano de obra "a medias" y de segunda categoría es negar lo que ya es casi obvio de tan evidente: el trabajo femenino como uno de los pilares de las economías nacionales y doméstico-familiares.

⁹ El análisis de Escobar, astoramente citado, encontró que los hombres casados en ocupaciones calificadas trabajaban, en 1994, de 40 a 45 horas a la semana y ganaban un promedio de tres veces el salario mínimo. Las mujeres, madres casadas, al igual que los jóvenes, ganaban 1.6 veces el salario mínimo trabajando cerca de seis horas más, en promedio, que los hombres.

Ambito doméstico

Género y diversidad doméstica y familiar

Aunque ha habido una discusión importante sobre la pertinencia de seguir considerando al hogar como una unidad de análisis para el estudio y la reflexión sobre la sobrevivencia, la reproducción y las relaciones de género, hay cierto acuerdo en aceptar la idea sobre el grupo doméstico como instancia mediadora entre los individuos y la sociedad, y como uno de los contextos sociales más inmediatos de las personas. Si bien la literatura existente, especialmente la de corte antropológico, es rica en evidencias sobre la importancia de los grupos más amplios que sobrepasan los límites del hogar (parentesco, redes sociales de amigos, parientes y vecinos) y sobre la variabilidad de grupos sociales que se encargan de las actividades de reproducción y sobrevivencia, estas tareas descansan en buena medida (aunque no exclusivamente) en el hogar. Siguen existiendo razones para tomar en cuenta a la unidad doméstica como una unidad social fundamental para el análisis de la pobreza y las relaciones de género. Como lo han subrayado diversos autores, las unidades domésticas son los escenarios sociales en donde se reproducen ideologías sobre la familia y el género, las normas y valores sobre el trabajo, la socialización de los niños y el cuidado de los viejos. Más que la suma de sus partes, el hogar posee una base social que participa de la estructuración de procesos que van más allá de sus fronteras. De esta manera, reconocer la importancia de grupos más amplios que colaboran en la reproducción, no implica restarle importancia al hogar. Y han sido los estudios sobre grupos domésticos, los que han realizado avances notables en el conocimiento sobre "pobreza secundaria", desigualdad en el consumo de bienes y servicios por género y edad, y sobre el ámbito doméstico como un espacio social en donde se generan actividades importantes para la reproducción y en donde se construyen y reproducen desigualdades de género.

El estado actual de nuestro conocimiento nos impone la necesidad de ir más allá de *la familia*, o *el hogar*¹⁰ en singular, y tomar en cuenta la variabili-

¹⁰ No entro en detalle sobre la distinción analítica entre familia y grupo doméstico (o unidad doméstica, hogar). Esta distinción es de sobra conocida al igual que la conveniencia de seguir haciendo uso de dicha distinción en los análisis que se realizan.

dad y diversidad de los arreglos sociales doméstico/familiares. La jefatura del hogar en manos femeninas (fenómeno en aumento) o masculinas, los arreglos extensos o nucleares, son, todos ellos, escenarios sociales distintos que imponen condiciones diferentes y espacios - posibilidades de negociación también distintos entre hombres y mujeres. Los estudios que se realizaron en muchas ciudades de América Latina con la finalidad de evaluar el efecto de las crisis económicas durante los años ochenta fueron particularmente importantes para generar información, análisis y abordajes teóricos sobre el impacto diferencial de los cambios económicos más amplios en distintos tipos de escenarios domésticos y, sobre todo, sobre el impacto diferencial de estos cambios en hombres y mujeres. Las mujeres, en general, se vieron en una situación de intensificación del trabajo (tanto en el terreno del trabajo remunerado como el del trabajo doméstico sin pago). Pero los distintos tipos de hogar y los arreglos sociales en ellos desarrollados, resultaban cruciales para amortiguar el impacto del cambio económico. Podemos decir que actualmente se conocen, con mayor precisión, los distintos escenarios domésticos urbanos en términos de su composición, estructura, ciclo doméstico, sus posibilidades de generación de ingresos y su capacidad diferencial de adaptación a las crisis económicas. Se ha avanzado, también, en el estudio y la comprensión de otros campos de la vida familiar, tales como las estructuras de poder y negociación, y la violencia doméstica. Aunque es difícil afirmar que la violencia doméstica es un fenómeno que aparece con más frecuencia y magnitud en determinados contextos familiares y domésticos, se cuenta con algunas evidencias sobre las condiciones sociales que son más o menos propicias a la irrupción del fenómeno. Un ejemplo de esto lo provee el caso de los hogares de jefatura femenina. Existe información que sugiere la menor prevalencia de la violencia, una estructura de poder y negociación más democrática, además de patrones de distribución de los recursos más equitativos en los hogares encabezados por mujeres (en donde no hay un "jefe" varón coresidente). No sólo se ha mostrado que estos hogares no necesariamente son los más pobres de los pobres, sino que el mayor control de los ingresos en manos femeninas los hace más capaces de proteger áreas básicas de consumo (como la alimentación y el cuidado a la salud).¹¹

¹¹ Remito a los lectores al trabajo de Sylvia Chant (1997), así como los textos compilados por González de la Rocha (1999a) en donde el lector encontrará una revisión muy completa y cuidadosa de la literatura sobre el tema así como la discusión de la muy conocida polémica en torno al fenómeno de la mayor vulnerabilidad de estos hogares y de la "feminización de la pobreza".

García y Oliveira (1994), por otra parte, mostraron que los hogares en donde las mujeres son las principales proveedoras económicas pero cuentan con la presencia del hombre adulto (marido, padre, "jefe"), frecuentemente desocupado, son los que muestran más eventos de violencia doméstica.

El tipo de hogar que menos conocemos es el de los hogares reconstituidos. El crecimiento de estos hogares, como resultado del aumento del divorcio, la viudez prematura (sobre todo en contextos de violencia social) y los recasamientos, hace necesario incrementar los esfuerzos de investigación en este campo. No sabemos, por ejemplo, si estos son escenarios más democráticos, de menores desigualdades de género, que las primeras uniones. Existen algunos indicios de que muchas mujeres tienen que abandonar a los hijos de la primera unión como "condición" impuesta por el hombre para contraer matrimonio (lo que impone una situación poco favorable a las mujeres y a sus hijos). Pero hay otros ejemplos de condiciones impuestas por las mujeres mismas, en donde los segundos maridos no sólo tienen que aceptar a los hijos de la primera unión, sino que tienen que ajustarse más efectivamente al rol de proveedor, además de compartir más equitativamente las tareas domésticas (González de la Rocha, 1999a).

La existencia de arreglos domésticos y familiares viables y divergentes del modelo tradicional amenaza las ideas y posiciones conservadoras que siguen considerando a la familia nuclear tradicional como la única forma legítima de "vivir en familia". El papel de la investigación no es el de enjuiciar sino el de indagar y conocer (Wainerman, 1994) y, en ese proceso, subrayar los elementos que aparecen en distintos escenarios sociales como más propicios al bienestar de todos los que viven al interior de los hogares - familias, y aquellos que están asociados a la generación de desigualdades.

Género y pobreza en los grupos domésticos urbanos

Ya sea visto como un "ámbito de intereses, derechos, obligaciones y recursos en competencia" (Moore, 1994), como uno de "conflicto cooperativo" (Sen, 1991) o como una unidad social contradictoria en donde el conflicto coexiste con la solidaridad, intereses en procesos de confrontación y acceso desigual a los recursos (González de la Rocha, 1994), el grupo doméstico no es ya más una caja negra en donde las desigualdades y la distribución desigual de los ingresos son artificialmente invisibles y cubiertos por el velo de la vida coti-

diana que se comparte (García y Oliveira, 1994; Blumberg, 1995). Esto constituye, sin duda, un avance sustancial, cualitativo, en la conceptualización del grupo doméstico y sus desigualdades por género y edad. Estos avances, sin embargo, han sido el producto del análisis y reflexión de antropólogos, sociólogos y otros científicos sociales cuya orientación es de corte más cualitativa, etnográfica, y de análisis en profundidad. El manejo del hogar/grupo doméstico como una "caja negra" ha dejado de tener vigencia entre un segmento importante de académicos, pero persiste en los puntos de vista de los "cuantificadores" de la pobreza (Boltvinik, 1994) y hasta cierto punto entre los diseñadores de la política social¹². Los estudios de corte más cuantitativo (los que miden la pobreza) siguen manejando un concepto de hogar homogéneo, sin fisuras ni desigualdades. Esto es grave, dado que son estos estudios los que son con más frecuencia escuchados (y tomados en cuenta) por quienes diseñan las políticas. El diálogo entre los cuantificadores de la pobreza y los que realizan estudios más cualitativos es cada vez más urgente. Hacen falta análisis cuantitativos que tomen en cuenta los planteamientos, hallazgos e ideas de los estudios de corte antropológico/cualitativo¹³. El diálogo entre los estudiosos de la pobreza de distintas disciplinas, perspectivas teóricas y abordajes metodológicos (en concreto entre quienes la miden y quienes la analizan con material cualitativo *in situ*) puede llevar a la generación de información amplia -con grandes bases de datos- que de cuenta de las desigualdades al interior del hogar, que hasta ahora han sido sólo develadas por los estudios etnográficos/cualitativos, y de los obstáculos que los cambios macro económicos han impuesto a la organización social y la sobrevivencia de las familias.

La perspectiva que enfatiza la desigualdad al interior de los grupos domésticos ha llevado a muchos estudiosos a plantear la existencia de la pobreza secundaria y/o la coexistencia de distintos niveles de pobreza al interior de una sola unidad doméstica. Se ha observado que las mujeres y los niños son frecuentemente los miembros más vulnerables y los que acceden con mayor difi-

¹² Digo que hasta cierto punto porque es un hecho que el Progreso tiene una concepción de hogar distinta, en la que sí se contemplan las desigualdades en el acceso a los recursos y a los servicios.

¹³ La excepción, en este caso, la personifica Fernando Cortés en sus análisis sobre la desigualdad en la distribución del ingreso (véase Cortés, 1997 y en prensa) quien no solamente los cuidadosamente los textos producidos por los antropólogos, sino que incorpora a sus análisis estadísticos las ideas y los hallazgos de la perspectiva cualitativa.

cultad a los escasos recursos del hogar y a los beneficios de la agrupación familiar/doméstica. Es importante reconocer que las desigualdades de género y edad pueden ser mediadas o moldeadas por el tipo particular de grupo doméstico al que las personas pertenecen y por el ciclo doméstico. Así, la mayor pobreza y el menor bienestar de las mujeres y los niños pueden ser aminorados en algunos contextos domésticos, al igual que la violencia doméstica. No todos los grupos domésticos funcionan de la misma forma y es crucial detectar aquellos arreglos domésticos y familiares en los que hay mayores conflictos y desigualdades para el diseño -cuidadoso y respetuoso- de intervenciones que conduzcan a ambientes más negociados y menos conflictivos. La democratización que muchas sociedades latinoamericanas han iniciado debe incluir un proceso de democratización de los ámbitos privados de la vida.

Género y estrategias de sobrevivencia

El aumento del trabajo remunerado de las mujeres, el incremento de la carga doméstica en manos femeninas, que toma forma en los innumerables quehaceres domésticos y de crianza y socialización de los hijos, es un fenómeno documentado en los numerosos estudios que evaluaron el impacto de las crisis económicas y de los procesos de transformación durante el periodo de ajuste y reestructuración. Sabemos que las llamadas estrategias de sobrevivencia son colectivas (en donde participan varios de los miembros del hogar) y múltiples (con una gran diversidad de actividades y fuentes de ingresos). Aunque hay un conocimiento acumulado sobre los elementos que forman parte de la base económica y social de la sobrevivencia de los pobres urbanos, estamos en proceso de conocer los cambios que se están generando al interior de los hogares en estos años de profundas transformaciones del mercado laboral. La escasez de empleos está re-configurando los espacios domésticos y familiares, y las formas en las que los pobres urbanos enfrentan la escasez de recursos (Bazán, 1996; Estrada, 1996; González de la Rocha, en prensa). El trabajo es uno de los recursos más importantes de los pobres urbanos (Moser 1996). Por lo tanto, quienes nos dedicamos al estudio de la pobreza y quienes diseñan la política social de este país debemos ser sensibles a las implicaciones que la falta de empleos tiene en la vida económica y social de los pobres urbanos, en sus estrategias de sobrevivencia. Por otro lado, las implicaciones de género de las estrategias de intensificación del trabajo no están del todo documentadas. Se

ha sugerido que los casos y niveles de violencia doméstica han aumentado, pero no lo sabemos con precisión. Sabemos que ha aumentado el *stress* de las mujeres, pero no conocemos los detalles ni lo que ello provoca en su salud. Se ha documentado, pero sólo de manera parcial que la salud de las mujeres - ante el desgaste físico de la multiplicidad de ocupaciones de su triple rol - puede estar en proceso de deterioro, pero tampoco tenemos suficientes estudios que den cuenta de este posible fenómeno. Hacen falta estudios que documenten la relación entre los niveles bajos de alimentación en los que se encuentran muchas mujeres mexicanas y "los nervios" femeninos. Algunos estudios han mostrado que el hambre se encuentra en la base de malestares nerviosos y afectivos que los médicos suelen tratar con tranquilizantes. Al parecer, hay en nuestras sociedades una especie de ceguera para reconocer la base política y social del hambre¹⁴. Por fortuna, empiezan a realizarse investigaciones sobre las emociones, desde una perspectiva antropológica y sociológica, que darán elementos muy importantes para conocer los nexos entre las emociones y las condiciones materiales y sociales de vida (Enríquez, 1998).

Se ha generado una importante discusión sobre los ingresos femeninos y las posibles transformaciones en las relaciones sociales entre los hombres y mujeres al interior de los grupos domésticos. Me parece que ya hay un cierto acuerdo en reconocer que los ingresos femeninos no necesariamente se traducen en una mejor posición de las mujeres en las estructuras de poder hogareñas, ni que el hecho de trabajar por un salario sea el preludio automático y directo de un reparto más equitativo de las formas y mecanismos del ejercicio de autoridad y de control. Aunque este reconocimiento es cada vez más explícito, se requiere continuar en esa misma línea de pensamiento para profundizar

¹⁴ El trabajo de Schaper-Hughes (1992) es quizás el más revelador al respecto de la relación entre el hambre y los malestares emocionales de las mujeres. Una búsqueda bibliográfica reciente, realizada en la ciudad de Río de Janeiro (Orbán-Duque SBUlapes), hizo patente que los estudios sobre pobreza urbana están pasando por una transición importante: de los estudios de corte cualitativo sobre las formas de vida de los favelados y los análisis socio-demográficos sobre índices de pobreza que florecieron durante los 70's y 80's, se pasa a la reflexión sobre el hambre y los esfuerzos sociológicos por realizar "mapas de hambre". Esta transición, me parece, es más que un cambio de términos de moda. Se trata de la preocupación de los estudiosos latinoamericanos por documentar un fenómeno que, aunque no es nuevo, ha empezado a adquirir dimensiones masivas. El hambre, por supuesto, también tiene género y edad. Mientras que el hambre era un tema para hablar del África y de otras regiones del mundo, es ahora un fenómeno más familiar a las sociedades latinoamericanas y hay pocos estudios, en México, que midan los índices del hambre, sus diferencias de género y edad, sus implicaciones y efectos, también diferenciales, en otros ámbitos de la vida.

en los contextos sociales y las situaciones particulares que son más conducentes al control (de los ingresos, las decisiones sobre el uso de los mismos y otro tipo de decisiones que tienen lugar en el hogar) en manos de las mujeres. Algo se ha avanzado en este sentido: los análisis sobre hogares de jefatura femenina han mostrado que éstos son escenarios en los que las mujeres han logrado un mayor control que se traduce en el mejoramiento sustantivo del bienestar de los hijos y de la posición femenina en las estructuras de poder domésticas. Algunos estudios han sugerido la existencia del mismo tipo de procesos en hogares extensos, gracias al apoyo que la mujer trabajadora encuentra en la presencia de otras mujeres en el hogar. Pero el control femenino de los ingresos no se logra con el acceso sin control a salarios ni con la decisión de un programa - de arriba hacia abajo - de hacer de las mujeres los vehículos de una intervención de política social. Las negociaciones, muchas veces violentas, y los conflictos de intereses entre las mujeres y sus hombres pueden ser incrementados con medidas externas como las que el Progreso ha puesto en práctica. Esto no quiere decir que las transferencias económicas que un programa como el Progreso da a las familias beneficiadas deban ir a manos masculinas, si queremos que ese beneficio se traduzca en mejor alimentación, salud y educación para la familia en general y para los niños en particular. Pero es necesario saber que hay obstáculos para que las mujeres logren realmente controlar los ingresos domésticos y que es también necesario estar alerta a los efectos "no deseados" de una intervención para prevenirlos y, en lo posible, evitarlos.

Ambito de las redes y relaciones sociales extra-domésticas

Las relaciones sociales horizontales y recíprocas que se tejen entre constelaciones de vecinos, amigos, parientes y compadres han sido motivo de estudios importantes en México. Su trascendencia para la sobrevivencia de los pobres urbanos y para la obtención de recursos (información, ayuda cotidiana para el cuidado de los hijos, etc.) ha sido constatada (Lomnitz, 1977). La relevancia de las redes sociales, los *networks*, para la vida de los pobres urbanos se ha documentado tanto cuando las redes existen como cuando éstas desaparecen o se debilitan. Se ha planteado que el aislamiento social está asociado a una mayor pobreza y que la extrema escasez de recursos dificulta la participación en relaciones de intercambio social (González de la Rocha, 1994). En efecto, la posibilidad de relacionarse con amigos, parientes y vecinos es uno de los

recursos más importantes de los pobres urbanos. Sin embargo, las redes son construcciones sociales dinámicas y cambiantes. Estudios realizados recientemente muestran la erosión de los sistemas de apoyo, entre los cuales se encuentran las redes sociales y la ayuda mutua, como resultado de la intensificación de las crisis económicas y el aumento de la pobreza. Los contextos sociales de los pobres urbanos actualmente parecen incluir este proceso de erosión y el desgaste del funcionamiento de las redes sociales que han fungido como parte del colchón social amortiguador de la pobreza. Son muy pocos los estudios que han sido sensibles a este proceso y sabemos muy poco sobre el impacto que el "aislamiento social" puede tener en las relaciones de género y en la vida de las mujeres y los hombres urbanos. Los estudios realizados sobre las relaciones sociales, los *networks*, no han logrado mostrar con detalle el cambio que estas construcciones sociales están experimentando en los contextos urbanos latinoamericanos. La mayor parte de los estudios siguen dando por hecho tanto la existencia como el funcionamiento (y los beneficios que de ellas se tienen) de las redes de relaciones. Otros estudios han recientemente planteado que los mecanismos sociales que los pobres han instrumentado a través de la ayuda mutua, la reciprocidad y la solidaridad entre iguales sufren -en condiciones de crisis recurrentes- un proceso de deterioro y de desgaste (Moser, 1996; Bazán, 1996; González de la Rocha 1999b). Sin embargo, la mayor parte de los estudios sobre el tema dan una imagen de relativo "no cambio", como si las redes sociales estuvieran incondicionalmente disponibles o fueran recursos inagotables, olvidando que se trata de construcciones sociales que la gente, en la medida de sus posibilidades, crea, recrea o bien abandona. Dada la importancia de este tipo de relaciones para el bienestar de las poblaciones urbanas, en general, y para el bienestar de las mujeres y sus familias, resulta fundamental contar con estudios y reflexiones sistemáticos para seguir profundizando sobre el impacto que la ausencia de estas redes, o su creciente deterioro, tiene sobre la organización y la economía de los hogares pobres urbanos. Mujeres que anteriormente reingresaban a sus hogares de origen, ante la muerte del cónyuge, la separación o el abandono, se suman al contingente de hogares de jefatura femenina ante la incapacidad de los padres o hermanos de brindar apoyo. Los viejos, grupo de edad que aumenta como parte del envejecimiento de las poblaciones latinoamericanas, son también cada vez más abandonados a su suerte y condiciones individuales, puesto que la familia ya no tiene las mismas posibilidades que tenía anteriormente para congregarse y cuidar

a sus miembros. Carecer de la posibilidad de ayudar implica el no recibir ayuda, lo que muestra que la intensificación de la pobreza constituye una fuerte amenaza a la reciprocidad.

Lo anterior no quiere decir que la totalidad de las familias y hogares de los pobres urbanos mexicanos se encuentren sumidos en el aislamiento social. Pero tampoco que las relaciones sociales de los pobres sean idénticas a lo que han sido en épocas y situaciones anteriores. El punto central de estos hallazgos indica que las relaciones entre los individuos y las familias de los pobres urbanos son construcciones sociales que se tejen y se destejen, están sujetas a cambios y transformaciones, y no forman parte de un mundo aislado de las transformaciones económicas de los hogares y la sociedad. Los encargados de la política social, al igual que muchos académicos que no han seguido de cerca los cambios recientes, siguen confiando en la operatividad de las redes y en la solidaridad comunitaria (y las relaciones recíprocas) como recursos inagotables, como colchones amortiguadores de la pobreza. Esta idea puede llevar a dos situaciones igualmente peligrosas:

1) Seguir confiando en las redes sociales y, en general, en la capacidad de los pobres para seguir aguantando situaciones de extrema pobreza y desigualdad social, es una forma - muy injusta e insostenible - de deslindarse de la responsabilidad de solución.

2) Basar las intervenciones de la política social en una idea de "comunidad local" en donde las redes sociales funcionan de acuerdo a nuestras viejas ideas, es como querer construir un edificio sobre un terreno minado, con hoyos profundos y erosiones que la misma pobreza de recursos ha producido.

Bibliografía

- Bazán, Lucía (1996), *Cuando una puerta se cierra abrimos cientos. Estrategias de las familias petroleras frente al cierre de la refinería 18 de Marzo*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México.
- Blumberg, Rae Lesser (1995), "Introduction: Engendering Wealth and Well-Being in an Era of Economic Transformation", en *ENGENDERING Wealth and Well-Being. Empowerment for Global Change*, editado por Rae Lesser Blumberg, Cathy A. Rakowski, Irene Tinker y Michael Montoñ, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Bořtvinik, Julio (1994), "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta", en P.P. Moncayo y J. Woldenberg (eds.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, México: Cal y Arena.
- CEPAL (1995), *Modelos de Desarrollo, Papel del Estado y Políticas Sociales: nuevas tendencias en América Latina*, LC/R.1575.
- Chant, Sylvia (1996), *Gender, Urban Development and Housing*, Nueva York: United Nations Development Programme, Publication Series for Habitat II, Volumen Chant.
- Sylvia (1997), *Women-Headed Households. Diversity and Dynamics in the Developing World*, Great Britain: Macmillan Press Ltd.
- Cortés, Fernando (1997), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales Ciesas/Universidad de Guadalajara, diciembre.
- Cortés, Fernando (en prensa), *Procesos sociales y desigualdad económica: México entre las décadas de los 60 y 90*.
- Enríquez, Rocío (1998), "Voces de la pobreza: malestar emocional femenino y redes sociales. Un estudio comparativo sobre jefaturas de hogares pobres", en *Avances*, No. 5, Guadalajara: ITESO.
- Escobar, Agustín (1998), "Los hombres y sus historias. Reestructuración y masculinidad en México", en *Género e trabalho na sociologia latino-americana*, Laís Abramo y Alice Rangel de Paiva Abreu (organizadoras), Sao Paulo: ALAST/Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo del Estado de Sao Paulo.
- Estrada, Margarita (1996), *Después del despido. Desocupación y familia obrera*, México: Ciesas.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira, 1994, *Trabajo Femenino y Vida Familiar en México*, México: El Colegio de México.

- Goldani, Ana María, 1994, "As famílias brasileiras: mudanças e perspectivas", en *Cadernos de Pesquisa, Revista de Estudos e Pesquisas em Educação*, Fundação Carlos Chagas, No. 91, noviembre, p. 7-22.
- González de la Rocha, Mercedes, en prensa, "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The erosion of a survival model", *Latin American Perspectives*.
- González de la Rocha, Mercedes (2000), "Assets and Vulnerability: How People Cope with the Erosion of Work", New York: *United Nations Development Programme*.
- González de la Rocha, Mercedes (1999a), "Hogares de jefatura femenina en México: patrones y formas de vida", en González de la Rocha, Mercedes (comp.), *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, México: Ciesas.
- González de la Rocha, Mercedes, (1999b), "La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, enero-junio 1999, No. 9.
- González de la Rocha, Mercedes (1997), "Where we are? Current patterns and emerging trends in Mexican Social Policy", *Enfoque*, otoño de 1997, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California en San Diego.
- González de la Rocha, Mercedes (1994), *The Resources of Poverty. Women and Survival in a Mexican City*, Oxford: Basil Blackwell.
- Joekes, Susan (1987), *Women in the World Economy. An Intra Study*, Nueva York: Oxford University Press.
- Kabeer, Naila (1994), *Reversed Realities. Gender Hierarchies in Development Thought*, Londres: Verso.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Félix Velez (compilador), *La Pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México: ITAM/Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz, Larissa (1977), *Networks and Marginality. Life in a Mexican Shantytown*, Nueva York: Academic Press.
- Moore, Henrietta (1994), *A Passion for Difference: Essays in Anthropology and Gender*, Cambridge: Polity.

- 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.
- Sartí, Cinthia (1996), *A Família como Espelho. Um estudo sobre a moral dos pobres, Campinas - São Paulo*: Editora Autóres 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.
- Waiserman, Catalina (1994), "Introducción", en Catalina Waiserman (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 Valle¹

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 (Progesa).

El objetivo del Progesa 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." (Progesa, 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 Progesa, 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 Bertamontana, 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 aumenten 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 aquellas 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 debatidos 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 Valenzuela e Ignacio Román con Rodolfo Aguilar incluídos 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 (Valenzuela y Aguilar, 1998; Román y Aguilar, 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.

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

Componente Educativo

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.⁷

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	80	90
Cuarto	70	70
Quinto	90	90
Sexto	120	120
Secundaria		
Primero	175	185
Segundo	185	205
Tercero	195	220

Supuestos sobre la familia y la dinámica familiar en el Progreso

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 Progreso declara que "Al comparar a los hogares según su condición de pobreza, emergen diferencias respecto a su tamaño, estructura y composición." (Progreso, 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 números 1995 y 1996 recopilados en la publicación que sobre la Investigación sobre las Familias y los Fenómenos Sociales Emergentes en México hacen el PUEG, Cosapo, 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 Progreso (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 pobreza. 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 Progreso 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 Progreso 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 Flaminia Riquel 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 (Riquel, 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 Progreso buscará propiciar cambios es la dinámica del consumo de alimentos en la familia, así como su distribución entre los miembros del hogar" (Progreso, 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 entretienen 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 Programa 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 Programa 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 Programa

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 Orlanfito 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 Progreso. 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 Progreso, 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 Progreso 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 lograran 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 Progreso (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 (Liconsal), 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" (Lanrell, 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" (Progreso, 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 neocconservador, 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 Marqués-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" (Marqués-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.
- 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 Época. 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, Rabén (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.
- Riquelme, 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 Sáiz¹

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.

nes políticas encontradas (de derecha, izquierda o de centro), el más elemental realismo obliga a reconocer que no están hablando de lo mismo. La coincidencia en el término no significa que la haya en su contenido o significado.

En sentido estricto, "participación" no es un concepto, una categoría con carga teórica precisa, sino un término descriptivo y, además, demasiado amplio y elástico. Carece de especificidad, la cual suele derivar del contexto en que se ubique.

Existen pluralidad de formas o expresiones de participación. Estas son formales e informales, individuales y organizadas o colectivas, institucionales o convencionales y autónomas o por la vía de los hechos.

Frecuentemente se trata de una actividad adjetivada. Por ello, el término "participación" aparece acompañado usualmente de calificativos que particularizan su significado. Con base en el móvil y objetivo que la origina, la participación puede ser: popular, social, comunitaria, ciudadana, política, electoral, etc.

Asimismo, la participación puede llevarse a cabo en diferentes ámbitos: en partidos políticos, en ONG, en asociaciones civiles, en movimientos sociales, en cooperativas, en el campo económico, cultural y ecológico o medio ambiente, en el urbano o rural, en el terreno asistencial, etc.

Además de ejercerse en los procesos electorales, las principales vías institucionales de participación son: los consejos y comisiones ciudadanos (al interior de las estructuras municipales, estatales y federales), los foros y consultas públicos, los consejos de planeación (barrial, municipal, etc.), los comités y consejos sectoriales (de seguridad, de participación ciudadana, de protección civil, juntas de mejora, etc.) y los comités territoriales (comités vecinales de barrio, juntas de vecinos, etc.). Por lo anterior y, en contra de lo que se afirma frecuentemente, el número y diversidad de formas institucionales de participación es amplio e incluso excesivo. El problema estriba en su burocratización, escasa representatividad y autonomía así como en las limitadas atribuciones de que goza. Porque en cualquiera de los ámbitos considerados, la participación posee un carácter fundamentalmente consultivo y de colaboración, y no decisorio, efectivo o vinculante. La excepción más notable es el caso del presupuesto participativo, aplicado por el Partido del Trabajo en varias ciudades de Brasil y, en México, en algunos municipios rurales, gobernados por el PRD, así como en el D.F. de manera incipiente.

Las principales formas de participación autónoma o no convencional son: la protesta, la denuncia en los medios de comunicación, la presión, la movili-

zación (marchas, mítines, plantones, etc.), la huelga de pago de impuestos o de servicios públicos, los amparos colectivos, la ocupación de oficinas gubernamentales, el bloqueo de calles y del tráfico, el cabildeo y la negociación independientes así como el recurso al apoyo de organizaciones nacionales o internacionales.

Aunque constituyen expresiones particulares de libertades o garantías políticas ya reconocidas y, bajo este aspecto, significan formas de participación ciudadana institucionales, el ejercicio del derecho a la información, a la fiscalización de los gobernantes, al mandato a los representantes populares, a la interlocución autónoma con los gobernantes, a la revocación de las autoridades, a la participación en las decisiones públicas e incluso a la desobediencia civil u objeción de conciencia encuentran fuertes limitaciones para su materialización. Estas son demostrativas de las inercias autoritarias que todavía vehicula el sistema político.

Por lo anterior, N. Cunill G. ha argumentado amplia y profundamente cómo el discurso de la participación social y ciudadana está envuelto en ambigüedades ideológicas y teóricas, especialmente cuando es institucionalizada, así como acerca de sus límites. Por ello, en la aplicación de cualquiera de las políticas públicas, no basta asentar que "habrá participación de los beneficiarios". Hay que aclarar, fundamentar y argumentar cómo se llevará a cabo (Cunill, 1997: 97 y 139).

Las implicaciones socio-políticas de la participación

La participación ciudadana, en particular, remite a la relación que existe entre los individuos y los grupos con el Estado. Esta relación pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Se trata de prácticas que implican la intervención de ciudadanos en actividades públicas para hacer valer sus intereses y derechos, individuales o grupales (Cunill, 1997). Por ello, posee intrínsecamente una dimensión política que, por supuesto, no se restringe a la electoral. Esta es la razón de que, en contra de las formas establecidas institucionalmente (a las que ya aludí), la participación no se reduzca a que los ciudadanos opinen o propongan sus puntos de vista en las consultas que organiza el gobierno, ni tampoco a colaborar con recursos propios (sean tiempo de trabajo o dinero) en proyectos públicos (municipales o estatales principalmente). Puede y debe consistir también en defender los derechos ya reconocidos y pugnar por la

construcción de otros nuevos, así como, en el terreno social, convertirse en agentes capaces de expresar sus prioridades y participar en el diseño e implementación de las políticas dirigidas a beneficiarlos. Igualmente implica tener acceso a la información necesaria para evaluar y dictaminar sobre el ejercicio de las funciones públicas e intervenir realmente en las decisiones.

Lo anterior significa que los derechos particulares (civiles, sociales y políticos) están en la base del ejercicio concreto de la participación ciudadana (Pasquino, 1991: 188). Pero en la conceptualización de los derechos, conviene distinguir su significado jurídico del sociopolítico. Como es sabido, en términos jurídicos, los derechos son un status que el Estado atribuye o reconoce a los ciudadanos de un país, que los convierte en miembros de una comunidad política y en sujetos de garantías y obligaciones o responsabilidades (Marschal, 1976; Arendt, 1953; Rosaldo, 1994). Desde el punto de vista sociopolítico, poseer y ejercer ese status implica llevar a cabo un conjunto de prácticas (sociales, civiles y políticas) que convierten a una persona en miembro competente de una sociedad para intervenir en ella y que tiene como objeto la defensa y ejercicio de sus derechos (Turner, 1994). Asimismo, éstos se materializan a través de un proceso institucional. Es decir, se sustentan en instituciones y arreglos normativos que son creados para ampararlos y darles cumplimiento o, en otros términos, para contribuir a su respeto real y materialización. Esto conlleva la existencia de instituciones dotadas de recursos suficientes a fin de que garanticen que el reconocimiento de los derechos se traduzca en efectos prácticos permanentes para aquellos a quienes se incluye como sujetos de ellos. Se trata de crear condiciones objetivas (es decir, secretarías, dependencias gubernamentales, políticas públicas, presupuestos, etc.) que permitan el acceso efectivo a los beneficios derivados de la pertenencia a una comunidad política, es decir, la posibilidad real del ejercicio de los derechos (Marschall, 1976; Turner, 1994; Bobbio 1991; Rosaldo, 1994; Sommers, 1993). Como es sabido, a los derechos sociales corresponden las instituciones de seguridad social, las cuales, entre otras, definen y aplican las políticas públicas para enfrentar la pobreza. Y, en el terreno de los derechos sociales, la participación ciudadana tiene como objetivo central contar con los satisfactores básicos y lograr una mayor igualdad social o, por lo menos, impedir el crecimiento de la desigualdad en la distribución de los recursos o de los desequilibrios de estatus (Pasquino, 1991: 212).

Realizadas estas aclaraciones básicas, paso a comparar las propuestas de Pronasol y Progresá acerca de los indicadores ya aludidos.

Los planteamientos sobre los derechos sociales

Como es sabido, Pronasol se creó el 6 de diciembre de 1988 y Progresá en julio de 1997. A pesar de los casi diez años que los separan, desde el punto de vista programático, existe coincidencia básica y continuidad entre ellos respecto a la forma en que los conceptos de "justicia social" y de "derechos sociales" son incorporados en ambos. En su proyecto y discurso, estos conceptos están formalmente presentes. Las alusiones a ellos son claras y los términos en que se formulan son los siguientes.

Pronasol afirma que "la justicia social a fines del siglo XX significa que cada mexicano disfrute de salud, alimentación, educación y vivienda. Se trata de un compromiso histórico y del mandato de la Constitución" (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 13). Y respecto de los derechos sociales sostiene: "Asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda en aquellas zonas del país donde (la pobreza) es extrema constituye el eje que debe ordenar la acción del Estado en materia de política de bienestar social... Este piso social básico... buscará ser la expresión material de los derechos sociales consagrados en la Constitución" (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 70, 71, 85, 86).

Por su parte, en Progresá aparece también, explícitamente y casi en idénticos términos, este mismo discurso. Así, por ejemplo, al formular los objetivos del Programa, plantea: "Asegurar que todos los mexicanos tengan acceso a un mínimo de bienestar en materia de nutrición, de atención a la salud y alimentación y de educación básica es condición elemental de justicia social e imperativo ético de la nación" (Progresá, 1997: 38). Y este imperativo se traduce en el reconocimiento explícito a los mexicanos, de derechos sociales. Por ejemplo, al resumir el carácter del Programa, sostiene: "El gobierno de la república mantiene firme su compromiso de asegurar y promover los derechos sociales que nuestra Constitución consagra y que constituyen el principio ordenador de la política social" (Progresá, 1997: p. 67 y 49).

Lo anterior implica que, en este terreno, ambos programas plantean los mismos principios. Progresá no significa un avance respecto a Pronasol.

Pero, al margen de declaraciones formales, en ninguno de estos dos programas, la justicia social y los derechos sociales operan como tales. Porque diferentes situaciones pueden influir para que no sea real su aplicación y, asimismo, el poder político-administrativo puede optar por ponerlos en práctica

en diferentes grados o por no hacerlos efectivos. Porque los programas contra la pobreza extrema tienen un carácter transitorio; y simples decisiones administrativas convierten (o no) a los individuos y familias en beneficiarios. En estos casos, los programas no se rigen por los principios jurídicos generales o universales, obligatorios, permanentes e igualitarios (como implican la justicia y el derecho así como los sistemas de bienestar), sino por decisiones administrativas y por una estrategia focalizada. Ello los convierte en programas aleatorios y selectivos. Como es sabido, por sí misma, la focalización (que es un rasgo central de ambos programas) se opone a la aplicación generalizada de los beneficios. Como argumenta Dubau respecto de Pronasol, pero es igualmente aplicable a Progresá, "en este caso, el ciudadano y sus derechos son substituidos por el pobre y sus necesidades insatisfechas... El acceso (a los beneficios de los programas) no es un derecho sino un beneficio posible y depende de una modalidad de focalización territorial... Se trata de programas que no implican el reconocimiento de un derecho y que, por lo mismo, están sujetos en su evolución y permanencia a decisiones adoptadas, fuera de la esfera pública, en la esfera administrativa". Y continúa: "La prestación y alcance de los servicios sociales (no) está basada en la institucionalización de derechos sociales resultantes de consensos democráticos procesados en la esfera pública... El acceso a los servicios sociales y a las prestaciones derivadas de los sistemas de bienestar social (no) derivan de derechos positivamente estatuidos... (En consecuencia, no se reconoce) la capacidad legal que poseen los ciudadanos de reivindicar las prestaciones en cuestión... El acceso de los más desprovistos (a los servicios de bienestar) ... tiende a ser entendida como responsabilidad estatal y no como una responsabilidad pública basada en un supuesto de solidaridad social básica" (Dubau, 1997: 3, 9, 11 y 12). En resumen, no se hacen pasar por derechos lo que constituyen programas administrativos aleatorios.

Estas aclaraciones conceptuales son reforzadas por la actitud y experiencia de los beneficiarios e incluso de los ejecutivos de estos programas. Como advierte Yaschine, es significativo que en un video promocional de Progresá, los entrevistadores y los entrevistados o receptores del mismo, se refieran a los beneficios de este Programa como "ayuda". Ello indica que no perciben los beneficios de Progresá como algo a lo que tengan derecho a recibir, sino como algo dado por el gobierno, que puede ser retirado en cualquier momento (Yaschine, 1999: 13). Y, como agrega Yaschine, el propio Programa tiende a visualizar a los pobres como receptores pasivos de ayuda. Este enfoque refor-

zará la dependencia de los pobres respecto de la asistencia pública, seguirá teniendo un carácter asistencialista y no constituirá una solución real a la pobreza ni revertirá las desigualdades socioeconómicas del país, que constituyen el centro del problema de la pobreza (Yaschine, 1999: 16 y 17). Por lo anterior, la ausencia de conciencia de derechos no genera expectativas de demandas ante estos programas por parte de los potenciales beneficiarios.

Vinculado al tema de los derechos, se encuentra el tema de la incorporación social, cultural y política de los extremadamente pobres, ya que los derechos convierten a los individuos en miembros competentes de una comunidad política. Al respecto, Progresá define sus políticas como "medios que alienten y faciliten su integración (de los extremadamente pobres) a los procesos políticos y sociales". En cuanto a la educación (que apoya este Programa), sostiene que representa un factor fundamental para la incorporación plena de los individuos a la vida social, política y económica del país (Progresá, 1997: 29). Obviamente estos propósitos programáticos deben ser confrontados con los efectos reales de los programas analizados para verificar la medida en que permiten superar la exclusión social de los extremadamente pobres. Lamentablemente los informes, proporcionados a la fecha sobre ellos, no aportan datos ni elementos que permitan medir los resultados obtenidos en este terreno.

Individuos y/o grupos: ¿quiénes son los destinatarios de los programas?

G. Sartori, quien no es fácilmente contaminable de ideologías comunitaristas, sostiene que "El yo es un yo en grupo que se integra en los grupos y con los grupos que constituyen sus puntos de referencia" (Sartori, 1992:156). Aplicado este principio a las políticas públicas sobre la pobreza, significa la necesaria combinación de ambos niveles, el individual y el grupal.

En Pronasol hay un claro predominio de los grupos y organizaciones sobre los individuos en cuanto receptores de los beneficios de este programa. Las alusiones a ellos, como actores centrales, son numerosas. Como principios generales para la puesta en práctica del programa, establece los siguientes: "Respetar las formas de organización, adoptadas por la población, basando en ellas el desarrollo y gestión de los proyectos [...] Las ideas de proyectos deben gestarse en la comunidad [...] Los proyectos productivos, mediante la organización comunitaria, permitirán [...] superar la condición de pobreza (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 107, 113 y 116). Estos sugestos privilegian

las expresiones organizadas de los pobres sobre los individuos, aisladamente considerados. La intermediación social está en el centro del programa.

En el caso de Progresá, el discurso de la intervención de los grupos y organizaciones es sustituida por la de la "comunidad" en general. Su participación es planteada varias veces en el Programa, pero no es substancial. Las razones de ello estriban en que algunos de sus propios operadores federales han manifestado que la consideran como una fuente potencial de manipulación política, que le puede restar credibilidad, como sucedió con Pronasol. También visualizan la intervención de los grupos y organizaciones como un riesgo, porque puede alimentar la movilización política y la oposición (Yaschine, 1999: 10). Debido a ello, aunque se pretende articular el nivel individual y el grupal, el Programa se formula centrado en la asignación personal de los apoyos económicos. Prevalce notoriamente el primer nivel sobre el segundo. La intermediación social es prácticamente relegada. Como aclaro después, este rol individual es desempeñado por la mujer que es "depositaria y titular de los beneficios del programa". El nivel comunitario es incluido por Progresá, en la medida en que se requiere la participación comunitaria organizada en "el seguimiento y evaluación de las acciones", como explico a continuación (Progresá, 1997: Objetivos).

La intervención de la comunidad en la operación del programa y su vida democrática interna

En ambos programas, existe una apelación generalizada a la participación de los beneficiarios y de la "comunidad" en la que los beneficiarios se encuentran integrados. Por parte de Pronasol esta apelación se particulariza a tres niveles centrales: sus objetivos, criterios generales y características. Así, por ejemplo, de los tres objetivos que define como centrales, uno es "promover y fortalecer la participación y gestión de las organizaciones sociales" (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 15). Entre los seis *criterios generales* de política que, según este Programa, rigen el combate a la pobreza extrema, se encuentra el de "diseñar y ejecutar las acciones particulares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados" (Ibid.: 16). Y de entre las seis *características* que, según este Programa, debe reunir la política de bienestar social, una es el "ser participativa, de tal forma que los directamente involucrados intervengan en las decisiones, ejecución y evaluación de las

acciones" (Ibid.: 73, 99, 114). Y aclara que esta participación debe ser "efectiva y permanente" (Ibid.: 119).

De acuerdo con lo ya asentado, para Progresá la comunidad (sin mayor precisión) y las expresiones organizadas de los pobres quedan en segundo plano. A pesar de ello, Progresá postula su intervención para el cumplimiento de los objetivos del Programa. En este contexto, señala: "un aspecto fundamental del programa es lograr [...] la participación de las comunidades". Y este principio general se precisa en varios aspectos operativos particulares, tales como:

- a) "El registro nominal de asistencias (de los alumnos a la escuela) será verificado por las autoridades escolares con la cooperación de las asociaciones de padres de familia (Progresá, 1997: 44),
- b) "Para un efectivo cuidado de la salud se requiere de la participación de la comunidad" (Ibid.: 47 y 48), y
- c) en términos generales, se asienta que es conveniente: "promover la participación y el respaldo comunitario... así como sumar esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias" (Ibid.: 39).

Estos planteamientos evidencian que ambos programas reconocen la intervención de los beneficiarios y de la comunidad para su puesta en práctica. Pero incluso en términos programáticos, es ilustrativo detectar qué rol se asigna a esta participación. Se hace pasar como tal las reuniones generales de información, la presentación de dudas y quejas así como la realización de solicitudes de aclaración en torno a aspectos específicos o generales del Programa. Para ello, Progresá aclara que se instrumentará un sistema de atención y quejas "sencillo y eficaz" (Ibid.: 58). Es decir, la participación (individual y comunitaria) se reduce a informarse acerca de y a presentar dudas y quejas. Por otra parte, bajo dos aspectos distintos, se descontextualiza esta participación. De un lado, existe un riesgo de concebir, de manera ingenua o idealizante, a la comunidad de los extremadamente pobres. En realidad, la comunidad rural e indígena, pequeña, aislada y dispersa, está atravesada por conflictos y contradicciones. Como sucede en otros campos, muchas veces, "pueblo chico implica infierno grande". Además, Progresá alude a la "comunidad", pero no a las formas de organización en las que se desenvuelve la vida cotidiana de los beneficiados por el Programa. Como reconoce Pronasol y ha sido ampliamente es-

mediado, los organismos de campesinos e indígenas son múltiples (Reyes, 1999; Flores *et al.*, 1988; Mejía y Sarmiento, 1987; Warman, 1993). Y estos grupos son ignorados por Progresá. Pero es imposible negar que están actuantes y que moverán sus diferentes recursos para intervenir en él. Y tanto Pronasol en el pasado como Progresá actualmente deberían tomar posición respecto a las implicaciones que objetivamente tendrá la intervención de esos grupos. No por ignorarla desaparece. El reto estriba en reconocer la existencia de las formas de organización campesina e indígena existentes y actuantes, pero evitar su sesgo corporativo, antifeminista y clientelar. ¿Cómo tener garantías acerca de su actuación imparcial? Ambos programas prefieren no abordar el tema.

Como asunto vinculado directamente al de la participación comunitaria, es necesario considerar el nivel de vida democrática interna en los grupos intervinientes, a fin de garantizar la legitimidad de sus acciones relacionadas con la puesta en operación de los programas. Los documentos analizados de Pronasol y Progresá no aluden a este asunto. Pero es central para su funcionamiento correcto. De acuerdo con las variables e indicadores utilizados para analizar la vida interna de organizaciones y movimientos sociales, los principales elementos a tener en cuenta son:

- su vinculación (autónoma o corporativa) con la estructura municipal, por ejemplo, con los comités municipales,
- el tipo de relación establecida con las expresiones organizadas de la localidad: comité ejidal, asociación agraria, etc.,
- la vinculación existente con la asociación de padres de familia en la escuela local,
- el tipo de participación de los integrantes: activa, desinteresada, crítica,
- el acceso real a la información del programa: cómo se difunde, a quiénes llega,
- cómo se aprueban y socializan los informes acerca de los apoyos recibidos por parte del grupo de beneficiarios,
- frecuencia de las reuniones grupales: mensual, semestral, anual,
- mecanismos utilizados para la toma de decisiones: discusión, votación u otra, y
- el tipo de votación realizada en las reuniones: abierta, secreta, o de otra índole (Ramírez, 1991; y Alonso y Ramírez, 1996).

Un elemento central en la vida democrática interna es la participación de los beneficiarios en el nombramiento de su representante, dirigente o responsable. En el caso de Pronasol este era un factor en el que se jugaba el tipo de vinculación del grupo con el programa y, en particular, con el Presidente de la República. En el caso de Progresá, la responsabilidad del Programa descansa en "la promotora comunitaria". Ésta es la figura central del Programa. Pero es sintomático que, aunque "las titulares de las familias beneficiarias de la comunidad serán la instancia de designación de la promotora", no se hable de elección (Progresá, 1997: 57). Quizá se trate de un asunto meramente terminológico, pero es manifiesta la importancia de dejar en manos de los beneficiarios la elección libre (no la designación) de su representante específico para este Programa. También lo es, al mismo tiempo, contar con una estructura mínima de supervisión acerca de la legalidad y legitimidad de su actuación, que no sea partidaria ni gremial. Sin que permita eliminar todos los riesgos implicados, la opción político-institucional que parece más indicada es la municipal o de delegación municipal y, en particular, del Coplademan, por la involucración directa de este nivel de gobierno en los programas.

La aplicación de los indicadores referidos, sobre la vida interna de los grupos, permitiría contar con elementos objetivos para calificar el carácter de la participación que opera en la puesta en práctica de los programas públicos sobre pobreza. Obviamente, los documentos de Pronasol y Progresá no tienen por qué entrar en estos niveles de análisis. Pero si la pobreza es también, en buena medida, exclusión social y política, deben interesarse en que ésta no exista ni sea alimentada e incluso reforzada por ellos.

Finalmente, como factor que refuerza el rol activo de las comunidades, es importante introducir la posición de los programas hacia la intervención de las ONG, en cuanto equipos de apoyo y asesoría. Pronasol es enfático en este asunto: "Un importante potencial para el combate a la pobreza lo constituye la actividad de las ONG. Es necesario dar cauce e impulso a estas formas de organización social... Han probado su capacidad para llevar a cabo acciones de carácter innovador y con la continuidad necesaria" (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 130 y 132). Este juicio constituye un pleno reconocimiento a la intermediación social que realizan las ONG. Debido al énfasis en la intervención individual de los beneficiarios directos, Progresá no se pronuncia al respecto. En la práctica, cancela la intermediación. Ello afecta negativamente los márgenes de acción con que cuentan en este Programa los individuos y grupos.

Participación en el seguimiento y evaluación de los programas

Pronasol y Progresá tienen una posición ambivalente y limitante ante estos asuntos. Ciertamente Pronasol reconoce que "la participación social permitirá la evaluación permanente de las metas y los resultados alcanzados" (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 126). Y Progresá anuncia que "fomentará... procedimientos de colaboración... y participación de la comunidad en las tareas de control, supervisión, verificación y evaluación adicionales a las que opere la acción del gobierno en sus distintos niveles" (Progresá, 1997: 58). Este acotamiento de Progresá es políticamente incorrecto. Porque fiscalizar y (como parte de esta función), evaluar la acción del gobierno (en este caso, sus políticas contra la pobreza) así como exigir honestidad y rendir cuentas constituyen el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos. No se trata de acciones complementarias sino centrales. Y obviamente en la base de estas actividades se encuentra el acceso a la información. Como reconoce el principal ideólogo de Progresá, "una lucha sistemática contra la pobreza requiere información para evaluar su progreso" (Levy, 1994: 95). Esta información es básica en el ejercicio de los derechos ciudadanos (en este caso, de los sociales). Pero ambos programas son restrictivos en este campo, porque no garantizan dicho acceso. A este respecto, A. Przeworski sostiene que los ciudadanos deben contar con toda la información necesaria y suficiente para poder evaluar el gobierno, sus programas y su actuación. Y aclara: "Nuestra información no debe depender de lo que los gobiernos quieran divulgar". La fuente de la información y la agencia de rendir cuentas deben ser independientes (Przeworski, 1999: 231 y 251). En los dos programas analizados, además de no cumplirse estos supuestos, ha faltado información precisa sobre sus alcances reales. La proporcionada dista mucho de la requerida para realizar una evaluación objetiva.

Respecto a la evaluación misma y los criterios (variables e indicadores) para realizarla, la situación existente en Pronasol y Progresá es, al mismo tiempo, notable y frustrante. El aspecto positivo consiste en que, a través de simples referencias tangenciales (es decir, sin abordar el asunto directamente o ex profeso) y, además, de manera aislada o separada (o, en otros términos, sin que los elementos a los que se hace referencia sean integrados en un modelo de evaluación), aluden a las variables: eficacia, eficiencia, responsabilidad, transparencia, honestidad y participación (Levy, 1994: 16, 89, 101, 104;

Progresá, 1997: 67, 58). Estos mismos elementos son los que, en varias metodologías (Aguilar y Ander-Egg, 1992; Sulbrand, 1997), se utilizan para la evaluación de políticas públicas o de la acción de los gobiernos (municipales, estatales o federales). Es decir, aplicadas sistemáticamente, estas variables permitirían construir un modelo para llevar a cabo la evaluación de este Programa. Pero no se plantean como tal. El lado problemático estriba en que, a la fecha, lo único que se ha realizado (y de manera parcial), es el seguimiento de las acciones realizadas. No se cuenta con evaluaciones, en sentido estricto, a los programas con base en las variables fundamentales, ya apuntadas. Los informes presentados son fundamentalmente cuantitativos. Grosso modo, aportan datos acerca del ejercicio del gasto y del número de las acciones realizadas en las regiones prioritarias para el combate a la pobreza. Al respecto, Cuauhtémoc Sánchez Osorio, director general de programas sociales de la Sedesol, matiza: "Hay que diferenciar dos conceptos: seguimiento de las acciones e impacto social. Lo que con números podemos hacer es el seguimiento. La medición del impacto social es una cuestión de una gran discusión académica que todavía no está resuelta" (*La Jornada*, 15 de agosto de 1999). Ante esta declaración, habría que realizar varias precisiones. Según el objetivo o los fines perseguidos, existen dos tipos fundamentales de evaluación: a) de resultados y b) de procesos. En el primer caso, lo fundamental es conocer si se logró o no el objetivo del programa; se trata de una medición fundamental (aunque no exclusivamente) cuantitativa con base en la relación: costo-beneficio y que se centra en la eficiente asignación de los recursos. En el segundo, se pretende conocer por qué medios se logró el objetivo; es decir, la forma como se obtuvo. Normalmente este método se utiliza para aprender del propio proceso de actuación. En el caso de Pronasol y Progresá, por tratarse de programas de tipo social, es central evaluar qué ocurre en los beneficiados y en la comunidad en la que se aplican. En sus propios términos, se trata de conocer qué ha sucedido con su compromiso de "levantar el piso social de las regiones más pobres del país". Para conocerlo, es decisiva la aplicación de las variables ya aludidas, especialmente las de responsabilidad, transparencia, honestidad y participación (Saltalamachia y Ziccardi, 1997: 27). Por otra parte, las evaluaciones que se centran en los resultados se subdividen en: a) de costo-beneficio, b) de efectos o impacto, c) de eficiencia y d) de costo-productividad. Es decir, la evaluación de impacto (a la que alude Sánchez Osorio) es tan sólo uno de los procedimientos utilizables. En cualquier caso, la aplicación de las variables referen-

das en los propios programas, acompañadas de los respectivos indicadores y su ponderación permitirían realizar su evaluación a fondo. Hasta donde alcanza la información, este asunto está pendiente. La propia declaración del director aludido da a entender que no se ha realizado. Pero este asunto es central para el mantenimiento o ajuste del Programa. Además, no se cuenta con indicios acerca de la forma en que la comunidad esté participando en estas supuestas evaluaciones. Por ello, no existen evidencias acerca de la intervención de los beneficiarios y de la comunidad en ellas. El ejercicio de este tipo de participación ciudadana no se ha materializado.

El rol asignado a la mujer

Los dos programas analizados reconocen la función estratégica realizada por la mujer entre los pobres. Pronasol afirma: "En el medio rural, las mujeres desempeñan en forma creciente un papel destacado[...] Tienen también la responsabilidad principal (en varios aspectos centrales para la vida familiar)[...] Por esta razón, en una estrategia de ataque a la pobreza, son decisivos los programas de ayuda a las mujeres de escasos recursos" (Consejo Consultivo del Pronasol, 1990: 103 y 143). Sin embargo, la intervención de la mujer en este Programa queda claramente supeditada a la del hombre. Por el contrario, en la estrategia que Progresá formula, la mujer desempeña un papel central. Ubica a la mujer como eje operativo del Programa. Textualmente establece que la mujer es "depositaria y titular de los beneficios del programa"... El monto bimestral de la beca "se canaliza a través de la madre". Por otra parte, el Programa se apoya en la figura de la "promotora comunitaria", que es una mujer. Esta será "una beneficiaria de la localidad que voluntariamente desee colaborar con el Programa. Las titulares de las familias beneficiarias de la comunidad serán la instancia de designación de la promotora, dándole con ello el reconocimiento de sus pares para que sea ella quien las represente ante el Programa" (Progresá, 1997: 57). Esta decisión implica un cambio significativo respecto de los programas sociales anteriores. Obedece a un reconocimiento real hacia el aporte y el papel clave que realiza la mujer en la economía familiar (muchas veces, como jefa de la unidad doméstica). Responde también al avance que recientemente el sector de mujeres está logrando en la estructura partidaria del PRI. También influye el hecho de que los propios "machos" campesinos e indígenas, que viven en pobreza extrema, se ven obligados a

admitir (no con excesivo agrado) la contribución real que la mujer realiza al gasto familiar, es decir, la acción económica desplegada por ella. El papel asignado por Progresá a la mujer viene a ser o significa una política afirmativa, a su favor. Este reconocimiento no es gratuito. Ha sido ganado a pulso. Pero, una vez más y como sucede al interior de la unidad doméstica, se convierte en un factor adicional de trabajo no retribuido monetariamente. Además, el ejercicio de las funciones que se le asignan se enfrentará a conflictos, principalmente de tipo cultural y político. Porque, a pesar del rol social y económico central jugado por ella, en zonas rurales y especialmente indígenas, la mujer es, de hecho, relegada. Incluso no interviene en algunas decisiones comunitarias. Por ello, de parte de la cultura "machista", habrá resistencia al ejercicio del papel protagónico que se le asigna en este Programa. Y no desaparecerá, a pesar de la función que el Programa quiere expresamente asignarle. Esta advertencia no resta valor a la propuesta de Progresá. Simplemente constituye el señalamiento acerca de una limitante a prever y enfrentar. Al mismo tiempo, es conveniente recordar que existen experiencias exitosas de proyectos productivos, especialmente entre grupos independientes y asesorados por ONG, en los que la intervención de la mujer ha sido decisiva y exitosa. Pero son minoritarios.

Los riesgos políticos de los programas

De acuerdo con G. Room, en la tradición europea de estudios sobre la pobreza, la exclusión social se centra principalmente en aspectos relacionales y de participación social inadecuada de los pobres así como en la precariedad de su vinculación con las instituciones sociales y políticas, una de las cuales es el proceso electoral (Room, 1995). El asunto es pertinente para el caso de Pronasol y Progresá. Al respecto, los presidentes de la República implicados se han manifestado en contra de su posible manipulación política. Como expresión de ello, E. Zedillo, en una declaración reciente, sostuvo: "Desgraciadamente [...] las familias y las personas que viven en condiciones de pobreza [...] frecuentemente han perdido su esperanza en la política o en lo que les ofrece la política y que, por lo mismo, la gran mayoría de ellos no participa en procesos electorales [...] Este programa (Progresá) [...] debe ser apartidista, rechazar cualquier reclamo clientelista; alejarse del paternalismo, del populismo y de la demagogia y, por lo mismo, ser totalmente ajeno a cualquier intento de mani-

pulación política" (*La Jornada*, 12 de agosto de 1999). Y en el propio Progreso se postula que "el apoyo no se condiciona algún tipo de pago, servicio o apoyo partidista". Pero estas declaraciones no pueden hacer tabla rasa del pasado o ignorarlo; ni procede hacerlas en un vacío social y político. Es obligado reconocer el tejido social y político sobre el que recae el ejercicio de las políticas públicas. En otros términos, es imposible desconocer la larga e inacabada historia de abundantes prácticas corporativas y clientelares. Constituyen una constante en la cultura política del país. Y esta tendencia subsiste.

Por lo que respecta a los programas analizados, para evitar vagas incriminaciones, constituye una aclaración elemental diferenciar el corporativismo del clientelismo. El primero implica y se fundamenta en una relación grupal; el segundo, en otra de tipo fundamentalmente personal o individual. Es decir, a diferencia del corporativismo, las prácticas clientelistas se dan a nivel individual y familiar. Se basan en relaciones o fidelidades personales y más concretamente en el intercambio o permuta de recursos públicos o prebendas por apoyo político o acciones de legitimación. En el caso de las políticas públicas, esta relación ocurre entre el otorgante del apoyo y el receptor del mismo. Y una de sus manifestaciones más frecuentes es el intercambio de votos por favores materiales.

Por lo que respecta a Pronasol, este Programa fue, al mismo tiempo, reforzador e innovador del corporativismo. En una etapa en el que estaba perdiendo capacidad de maniobra, a través de los cuantiosos recursos asignados al Programa, pudo recuperar espacios de acción. Pero, al recurrir a líderes que contaran realmente con reconocimiento social al interior de los grupos constituidos ex profeso para la puesta en práctica del Programa (es decir, no ajenos a ellos), permitió su refuncionalización o revitalización. El uso político en este Programa ha sido demostrado en varios trabajos. En el caso de Progreso, como es sabido, las relaciones y prácticas clientelares fueron y siguen siendo la forma por excelencia de articular a personas, con necesidades básicas irresueltas, a los procesos políticos y, en particular, a los electorales. Actualmente, la compra y coacción del voto es el recurso más efectivo para la obtención de votantes a favor del partido oficial. Y las áreas rurales (en las que opera Progreso) constituyen zonas de reserva y espacios de maniobra para este fin. En una situación de casi empate práctico, en las intenciones del voto ante las próximas elecciones federales, los votos de los extremadamente pobres pueden ser decisivos. Este riesgo y tipo de participación ciudadana es el que es preciso evitar. Como

ya indiqué, Progreso no se basa en una demanda colectiva organizada, corporativa o no, sino fundamentalmente individual y familiar. Pero las familias y personas en pobreza extrema son también las más vulnerables, social y políticamente, a la cooptación clientelar. No se puede negar la posibilidad de que este Programa alimente y reproduzca prácticas clientelistas. Y, en todo caso, lo más importante es establecer las medidas o mecanismos explícitos a través de los cuales Progreso intente disminuir y controlar estas formas inadecuadas de participación social y política, bajo el entendido de que, incluso en el caso de que realmente quiera evitarlas y efectivamente las aplique, en las actuales circunstancias, no es garantizable que esos fenómenos no ocurran. Es todavía prácticamente imposible anularlas por completo. El asunto no se resuelve de manera voluntarista, porque es de orden estructural: en él están implicados el sistema político y la cultura política del país, cuya transformación está siendo mucho más compleja y tortuosa de lo previsible aunque, por supuesto, ese cambio no es imposible. Precisamente las recientes experiencias y prácticas autónomas de participación ciudadana (ONG de derechos políticos y de educación cívica, redes ciudadanas, intervenciones de Alianza Cívica, etc.) constituyen los signos más alentadores de ello.

Conclusión

Pronasol y Progreso otorgan un reconocimiento formal pero no efectivo de los derechos sociales de los mexicanos extremadamente pobres. En el terreno político y considerados por separado, Pronasol alimentó un corporativismo refuncionalizado; y Progreso intenta cortar el paso, pero tiende a reproducir (a pesar de sus declaraciones en contra) los viejos vicios del clientelismo. En el campo del ejercicio de los derechos políticos, en particular el de la información, fiscalización y evaluación de los programas públicos y sobre todo, el de la intervención en las decisiones, ambos programas acusan fuertes inercias, lastres y limitaciones. No aportan innovaciones para reconstruir y ampliar en el país los márgenes de la participación ciudadana autónoma, los cuales históricamente han sido precarios. Por ello, no garantizan su ejercicio real en el terreno de la pobreza.

Bibliografía

- Aguilar, M^a J. y E. Ander-Egg (1992), *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid: Siglo XXI.
- Alonso, J. y Ramírez, Juan Manuel (1996), *La democracia de las de abajo en Jalisco*, Guadalajara: U. de G.-CIESAS-CIIEH-CEEJ.
- Arendt, Hanna (1963), *On revolution*, Nueva York: Penguin.
- Bobbio (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid: Sistema.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), *El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos*, México: El Nacional.
- Cumill, Nuria Grau (1997), *Repensando lo público: través de la sociedad*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Duhau, Emilio (1997), "Pobreza, ciudadanía y política", en *Ciudades*, No. 36, pp. 3-13.
- Flores, G. et al. (1988), *Las voces del campo*, México: Siglo XXI.
- Levy, S. (1994), "La pobreza en México", en F. Vélez (comp.), *La pobreza en México*, México: ITAM-FCE, pp. 15-111.
- Marschal, T. H. (1976), *Class, citizenship and social development*, Connecticut: Greenwood Press, Westport.
- M.C. Mejía, M.C. y S. Sarmiento (1987), *La lucha indígena*, México: Siglo XXI.
- Pasquino, Gianfranco et al. (1991), *Manual de ciencia política*, Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Progresá (1997), *Programa de Salud, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Przeworski, A. (1999), "Democracia y representación", en *Metapolítica*, 1999, No. 10, pp. 227-257.
- Ramírez, S., Juan Manuel (1991), *¿Son políticos los movimientos urbano-populares?*, Guadalajara: Desmos, U. de G.
- Reyes, J. de J., S. (1999), *Figuras organizativas de productores*, México: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Room, G. (1995), "Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion", Policy Press, Bristol. en C. Clerc: "El enfoque de exclusión social: elementos analíticos y aportaciones para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 31, enero-junio, pp. 425-436.

- Rosaldo, (1994), "Ciudadanía cultural en S. José de California", en N. G. Canclini et al., *De lo local a lo social: perspectivas desde la antropología*, México: UAM-I, pp. 67-88.
- Saltalamachia, Homero y Zaccardi, Alicia (1997), *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México: IIS-UNAM.
- Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Universitaria Textos.
- Sommers, M. R. (1993), "Citizenship and the place of public sphere", en *American Sociological Review*, vol. 58, octubre, pp. 587-620.
- Sulbrand, José (1997), "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Klüsberg, B. (compilador), *Pobreza. Un tema inapostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México: FCE/PNUD.
- Turner (1994), *Citizenship and Social Theory*, Londres: Sage.
- Warman, A. (1993), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México: CIH-UNAM-Porrúa.
- Yaschine, Iliana (1999), *The changing anti-poverty agenda: what can the Mexican case tell us*, mimeo.

POLÍTICA SOCIAL Y SOCIEDAD CIVIL: LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA POLÍTICA SOCIAL

*Manuel Canto Chac*¹

Introducción

La aceptación bastante difundida de la necesaria participación de la sociedad en la política social corre el riesgo de convertirse en un lugar común antes que en un consenso, toda vez que la difusión de la idea no ha corrido a la par con la discusión sobre sus obstáculos y posibilidades. Tal vez esto se deba a que esta discusión apela a diversos temas que los usos contemporáneos han enviado al terreno de la filosofía política, antes que al de las decisiones concretas, tales como: el asunto de los derechos sociales, la participación en el diseño de las políticas y no sólo en la propuesta de proyectos, la modificación del marco institucional para hacer posible la participación social en las decisiones fundamentales; aspectos todos estos que resultan cruciales si suponemos que lo que está en juego no son solamente formas de intervención, sino la redefinición del espacio público.

En estas notas me propongo reflexionar sobre los avances y obstáculos que enfrenta la participación social en la política social, teniendo como referente fundamental las actuales políticas en curso en nuestro país. Restringiré la observación a la participación de las organizaciones civiles (OC en adelante), de esta manera temas tales como la intervención de los usuarios de las comunidades en las políticas sociales serán dejados al margen, no por restarles importancia, sino sólo para delimitar un campo de especialización temática.²

En un primer momento me referiré a la conceptualización y contextualización de las principales categorías utilizadas, en la segunda me referiré a la relación hoy existente entre la política social y las OC, para finalmente en la tercera parte abordar el asunto de los principales obstáculos y avances para la participación de las OC en la política social.

¹ Profesor - investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

² El texto de Juan Manuel Ramírez, en este mismo libro, se dirige más al tema de la participación ciudadana en general.

Algunas conceptualizaciones y contextualizaciones

¿Qué es la participación social?

Me parece que sobre este tema contemporáneamente, en nuestro país, existen tres enfoques básicos difícilmente ubicables en la de suyo escasa bibliografía existente sobre el tema y que intenté construirlos a través de la observación. Propongo que existen los siguientes tres enfoques sobre la participación social:

- 1) Como complementos y correctivos a la democracia representativa.
- 2) Como compensación de las fallas del mercado y las fallas del Estado.
- 3) Como formas de intervención en las decisiones públicas.

Tal vez el primero sea el enfoque más difundido en nuestro país. Su reivindicación fundamental es la ampliación de las formas de la democracia representativa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación de mandato, entre las fundamentales. Siendo estas las demandas, el supuesto básico es que la ciudadanización de la política contribuiría al desempeño de la misma más en función de la voluntad mayoritaria, sino general. La preocupación básica gira en torno de la legitimidad de origen del gobierno. Sus resultados conducen más bien hacia la movilización social.

Para el segundo enfoque la búsqueda fundamental es la de compensación de los déficits del mercado en la reproducción social y que por ello ve a las participación social como forma de respuesta privada y no obligatoria a la contradicción entre igualdad y libertad. En este enfoque el énfasis se pone en la solidaridad y en la filantropía, el supuesto básico es que la iniciativa social, generalmente al margen del gobierno, tiene la capacidad para corregir los déficits sociales que se presentan; sus formas de actuación están más relacionadas con la asistencia privada, la relación con el conjunto de la sociedad se da a través de campañas de sensibilización de la opinión pública sobre determinados problemas.

Para el tercer enfoque la aspiración fundamental es la de la ampliación del espacio público, de tal suerte que los distintos concurrentes tengan la posibilidad de intervenir en las decisiones que los afectan o benefician. Su supuesto básico es que las decisiones de gobierno pueden ser influidas desde la ciudadanía, esta relación la piensan más en términos de *governancia* que de gobernabilidad; el tipo de acciones que realizan tiene que ver con los mecanis-

mos para influir sobre las decisiones: presión, negociación, cabildeo. Tienden a la profesionalización e institucionalización de sus prácticas.

Este último enfoque es el que me parece más adecuado para la reflexión sobre la participación de las OC en las políticas públicas. Una vez planteado lo cual habrá que referirse a los diversos niveles en que esta participación se puede dar. A partir de experiencias internacionales se han propuesto diversos esquemas, a continuación me refiero a los de la OCDE y el BID (OCDE, 1997, BID, 1998):

Niveles de participación en políticas públicas

OCDE	BID
Información	Información
Consulta	Consulta
Asociación	Evaluación
Delegación	Toma de decisiones
Control	Colaboración
	Empoderamiento

En la información se encuentra el primer nivel de participación ciudadana, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental y que son la *conditio sine qua non* para hacer posible cualquier tipo de participación.

El segundo nivel es cuando además de proporcionar información el gobierno consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas o entrevistas en el terreno, a través de las cuales el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.

En cuanto al tercer nivel, si bien empiezan a haber diferencias en cuanto al ordenamiento temático que establecen la OCDE y el BID, la diferencia se reduce a grados de desagregación y agrupamiento de los asuntos. Mientras que la OCDE agrega este nivel de participación en la asociación de las distintas formas de organización ciudadana con el gobierno, el BID tiende a diferenciarlas por etapas de las políticas, así por ejemplo establece en la evaluación el ejercicio del monitoreo de las acciones gubernamentales, la evaluación participativa, las evaluaciones realizadas por la comunidad; en cuanto a participación en las decisiones se establece la planeación participativa; la revisión de proyectos; la OCDE se refiere además a la intervención de miembros de la ciudadanía en consejos de administración.

Ambos están de acuerdo en que existe asociación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, cuando estas últimas participan en la ejecución de los acuerdos, lo que implica el trabajo conjunto con usuarios o con intermediarios para la realización de las acciones previstas. Todo lo anterior reclama el desarrollo de capacidades gerenciales, de gestión y organizacionales de las diversas formas de agregación social, a fin de tener elementos que vuelvan eficaces sus pretensiones de participación y lo que desde este punto de vista significa el empoderamiento de la ciudadanía.

Finalmente, se plantea el control de las acciones de gobierno por parte de las formas de intermediación social, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

¿Qué son las OC?

Existe una inacabada discusión sobre los términos y las definiciones más precisas para designar este fenómeno (Méndez, 1996, Solomon y Anheizer, 1995), en otro texto he dado cuenta de las implicaciones político-ideológicas que me parece encontrar por detrás de las distintas propuestas (Canto, 1998b).

Las entiendo más bien como la organización libre de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar público, si bien esto no niega que puedan sustentar un proyecto global. En este sentido se puede afirmar que su civilidad deviene de la necesidad de diferenciarlas de las organizaciones gremiales (corporativas), o de las que asumen como objetivo específico la representación política (partidos), o bien la generación de mercancías (empresas). Todo lo cual no niega que sus acciones tengan que ver con la economía, con los intereses de clase o con la política.

Habiendo establecido el marco de la participación veamos algunas de las principales características que ha tenido la participación de las OC en la política social en nuestro país.

OC y Política Social en México

No ha sido mucha la experiencia de esta relación, de hecho gobierno y OC siempre habían mantenido desconfianzas mutuas. En el pasado reciente hubo algunos intentos de acercamiento que entre otros se expresó en los programas

de conversión social llevados a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social. En términos generales la relación entre OC y políticas públicas parece que en el pasado reciente puede ubicarse en los siguientes términos:

- 1) como licitadoras de convocatorias hechas por los organismos gubernamentales para la operacionalización de proyectos previamente definidos y, dentro de ello, como miembros de los comités que deciden sobre la asignación de los recursos;
- 2) como participantes en consejos de organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas, básicamente a nivel consultivo;
- 3) como consultores del gobierno (mediante contrato) para el diseño y evaluación de programas y proyectos, o bien para el desarrollo de programas de capacitación.

Un análisis más específico de estas experiencias de participación de las OC en la política social lo he realizado en otro trabajo (Canto, 1998a). La participación en el desarrollo social se empezó a asumir en los programas gubernamentales a partir de mediados de los setenta, asociados a la idea de la descentralización administrativa y de recursos, inicialmente a través del PIDER (programa de Inversiones para el Desarrollo Rural) y posteriormente a través de Inss-Coplamar y Conasupo-Coplamar en el periodo gubernamental 1976-1982 (Díaz y Aranda). Un impulso más claro tuvo la participación con el Pronasol, si bien en este caso el referente que se tenía era el de organización comunitaria y no el de organización civil, tal vez por la pretensión implícita que tuvo de constituir espacios políticos para el control social, la participación de las OC se daba fundamentalmente en aquellos casos en los que algunas de ellas tenían vínculos previos con las organizaciones comunitarias o sociales, funcionando más bien como asesores informales, pero sin establecer vínculos formales con las instancias de gestión del programa:

Solidaridad como mecanismo vivo de la reforma del Estado ha permitido fortalecer la participación organizada de una parte importante de la sociedad [...] En México el sentido comunitario es muy profundo. Solidaridad se ha construido a partir de esa premisa, incorporando redes intermedias de organizaciones como las asociaciones vecinales a otras formas que provienen de patrones culturales propios de las comunidades [...] (Rojas: 388 y 390).

A inicios de los noventa varias OC convocaron a un foro denominado Los Pobres Construyendo su Política Social (Foro de la Sociedad Civil Democrática), en el que hubo participación de funcionarios de la Sedesol, pero el vínculo no trascendió al acercamiento político.

A partir del actual periodo de gobierno 1994-2000 puede observarse un viraje en la orientación de la política social, que en síntesis puede expresarse como la supresión de la variante de participación comunitaria que suponía el anterior Pronasol. De acuerdo al Programa de Superación de la Pobreza (PSP) son tres las principales líneas de acción: acciones para incrementar capacidades individuales y familiares; construcción de infraestructura básica municipal; impulso a actividades productivas que incrementen el ingreso y el empleo.

En la primera línea se ubican las acciones correspondientes al Progreso, en la segunda se encuentran los recursos que son transferidos a los municipios. La tercera línea de acción tiene que ver con las acciones tendientes al apoyo de empresas sociales, programas de capacitación para el empleo, cajas de ahorro, entre las acciones fundamentales.

Las dos primeras líneas de acción son las que concentran la mayor parte de los recursos que se canalizan al desarrollo social³. De estas dos líneas prioritarias el Progreso plantea un cambio sustancial respecto al Pronasol en tanto que el interlocutor deja de ser la comunidad y se vuelve la familia; incluso éste es uno de los aspectos que el Programa de Superación a la Pobreza critica del Pronasol:

[...] el respeto invariable a las decisiones comunitarias en la definición de las prioridades de las obras sociales, propició que estas no respondieran siempre al criterio estricto de superación de la pobreza (Programa de Superación de la Pobreza, Diario Oficial: 18, citado por CAM, 1998).

Este desplazamiento de la interacción con la comunidad generó también el desplazamiento de posibilidades de intervención de las OC que de manera precaria se habían abierto con el Pronasol, toda vez que con el nuevo mecanismo que se establece (otorgamiento de la beca alimenticia a condición que los niños acudan cotidianamente a la escuela y periódica-

mente al centro de salud) se suprime el vínculo social y comunitario, y por lo tanto cualquier espacio de intermediación, a cambio se establece un vínculo directo entre la instancia del gobierno federal que otorga los recursos y la persona que los recibe (la madre de familia) través del sistema de telégrafos. No hay un proceso de participación social, salvo en la validación del padrón de beneficiarios de la comunidad correspondiente, pero no se participa ni en la gestión de los recursos ni en el diseño de las orientaciones del Programa, por tanto la disolución del vínculo social y comunitario deja a la vez al margen a las OC.

Lo cual tampoco quiere decir que las OC se mantengan pasivas ante la situación, en algunos casos se vienen desarrollando intentos por evaluar, en el espacio de las comunidades, los resultados del Programa; tal como ocurre con las iniciativas del Frente por el Derecho a Alimentarse (una red de organizaciones civiles y sociales) y por la campaña denominada El Banco en la Mira de las Mujeres, desarrollada por una red de OC que orientan sus trabajo a la promoción de la equidad de género. En ambos casos se pretende obtener información, vía los usuarios, sobre la correspondencia entre la población incluida en la comunidad y los criterios de selección establecidos, así como sobre los dificultades que tienen los propios usuarios, ya sea por los costos que les significa el traslado al lugar de cobro de la beca o por los precios a los que pueden adquirir los productos en su comunidad, o bien por las posibles presiones políticas que puedan recibir. Hasta el momento no conozco la información global resultante de estos esfuerzos.

En el marco de la política social del sexenio 1994-2000 aparecen otras posibilidades de intervención de OC, tal y como puede ser en el Programa de Coínversión Social, mismo que tuvo sus antecedentes en el periodo gubernamental anterior; algunas de las vicisitudes de las OC al participar en el mismo las he analizado en un trabajo anterior (Canto 1998a). Aún no tengo datos para analizar su desempeño en el sexenio 1994-2000, tengo la impresión que se ha mantenido replegado y que recientemente ha vuelto a recibir atención, su objetivo fundamental es:

Brindar atención a los grupos de población en condiciones de pobreza extrema, en sus iniciativas de carácter productivo y social, mediante el apoyo de proyectos elaborados y ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil y/o instituciones (Diario Oficial, 15-02-00: 108).

3 Según los datos presentados por Santiago Levy en el Seminario origen de este libro.

El acceso a los recursos de este fondo es por la vía de la licitación, a convocatoria abierta que realiza el INSOL, la selección de los solicitantes se hace por un comité integrado por un representante de la Sedesol, un representante de "la sociedad civil organizada" y un representante de una institución académica. Por supuesto que significa un avance en la apertura a la participación de las OC, aunque seguramente para que pueda expresar una tendencia sostenida se requiere de mayor clarificación e institucionalización de los criterios de asignación; hay experiencias en otros países en las que el acceso vía licitación, si no parte de un diseño de mecanismos en los que tengan participación las propias OC, puede convertirse en un espejismo; esta prevención no pretende negar la apertura que significan estos programas.

Es necesario añadir que la mencionada apertura hay que explicárnosla por varios factores, entre ellos la propia presión de las OC's, que en distintos momentos han elaborado propuestas de agenda para la política social, tales como el foro Los Pobres Construyendo su Política Social en 1993, la propuesta de la Red de Redes, elaborada en el marco de conformación del Plan Nacional de Desarrollo en 1995, la Agenda Para la Participación de las Organizaciones Civiles en la Política Social elaborada por la propia Red de Redes en 1997, espacios en los cuales se ha alcanzado la interlocución con funcionarios públicos y aspirantes a puestos de representación popular de diversos partidos políticos. Otro factor importante ha sido la posición de algunos organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, proclives a propiciar una mayor participación de las OC, sin que ello quiera decir que las posiciones son en todo coincidentes, más bien existen diferencias significativas.

Además de las anteriores también han aparecido en el horizonte otras posibilidades de interacción, con los gobiernos regionales, por ejemplo, en este sentido se han venido desarrollando diversas formas de colaboración entre gobierno estatales y OC, sobre todo en aquellos casos en los que la gobernatura está en manos de un partido de la oposición, como ocurre en Jalisco y en el Distrito Federal.

La canalización de recursos a los gobiernos locales junto con las mayores posibilidades de alternancia que se tiene a nivel local han dado también lugar a que las OC se desempeñen en algunos casos como asesoras de los gobiernos municipales en el ejercicio del gasto social que tienen disponible, así como en la capacitación de los cuadros locales.

Existen por otro lado algunas experiencias bastante embrionarias de algunas formas de contraloría social, que han funcionado más bien en tanto que experimentos de cómo participar sobre todo en el proceso de seguimiento de las políticas.

Las propias organizaciones presentan otro tipo de actitud, ya no se trata tanto de responder a la invitación o no, sino de actuar de conjunto, lo que se ha venido desarrollando a través de redes de OC, mismas que han construido planteamientos de agenda en materia social (Convergencia de Organismos Civiles, Red de Redes, Plataforma de Organizaciones Civiles de la Ciudad de México).

Obstáculos y Avances

Este aspecto se abordará a partir de dos tipos de aspectos: el técnico y el político.

Aspectos técnicos

El principal obstáculo que encuentra la participación de las OC en la política social tiene que ver con su tamaño de escala. Al pretender interactuar con el gobierno nos encontramos con una asimetría fundamental: la dimensión y menor complejidad organizacional de una OC frente a cualquier agencia gubernamental. De lo anterior se siguen dos posibilidades: 1) que las OC interactúen en lo fundamental con los gobiernos locales, posibilidad que está realmente en la agenda de las OC y que ha dado buenos resultados, pero que se enfrenta a la restricción de las escasas atribuciones y capacidades decisorias de los gobiernos locales; así el horizonte de esta interacción se encuentra sumamente acotado, a no ser porque se desarrolle un proceso real de descentralización de la administración pública; 2) que la relación sea con órdenes de gobierno de mayor agregación, pero frente a los cuales las asimetrías son mucho mayores: las OC se quedan con ello en el ámbito de la ejecución de proyectos, sin participar en la conformación de las políticas de las que surgen.

Aun en la hipótesis segunda, los problemas no se circunscriben a la menor capacidad de influencia en las políticas. Suponiendo una estrategia gubernamental de delegación en la prestación de ciertos servicios públicos a las OC, resulta que las prácticas administrativas del gobierno rebasan las capacidades instaladas de las OC, como claramente se ve en los procedimientos de rendición de cuentas.

Las restricciones del tamaño de escala se han tratado de superar a partir de la conformación de redes de OC, a través de las cuales establecen interlocución con los gobiernos a nivel regional y federal; se intenta de esta manera la intervención en la orientación de las políticas y los programas. Se han desarrollado diversos tipos de redes, tanto de carácter temático como regional.

Las ventajas comparativas de las OC tienen que ver con cierto tipo de destrezas, en particular: las de capacitación, la facilidad para generar organización social, promover iniciativas autogestivas, generar confianza entre la comunidad. Esto hace que estén más habilitadas para el trabajo micro, circunscrito territorialmente a ámbitos locales, etc., y, por lo contrario, que no estén habilitadas para manejar grandes agregados de población. Por ello resulta más difícil su aporte frente a aquellos modelos de política social que se basan en las transferencias directas a la población y en la ampliación de cobertura de servicios básicos, como lo es el caso del Progreso.

Estas ventajas comparativas de las OC las habilitan más para intervenir en estrategias de desarrollo que se orientan más hacia el potenciamiento de las capacidades productivas de la población pobre (autoempleo, microempresa, salud tradicional, salud preventiva, entre otras).

La dificultad básica que plantea esta diferencia de habilidades respecto del agente gubernamental es que —si bien podría dar lugar a acciones complementarias— el desarrollo de indicadores de efectividad e impacto resulta mucho más difícil o por lo menos ha sido menos atendido, por ejemplo para la evaluación de aspectos fundamentales como motivación u organización social. Ha habido esfuerzos por desarrollar indicadores alternativos con resultados no suficientemente claros.

Horizonte de planeación. La menor complejidad organizacional y la dependencia respecto del financiamiento externo son factores que acortan el horizonte de planeación de las OC, lo que dificulta su intervención en la política social y su capacidad de manejar proyectos de mayor envergadura. Estos normalmente reclaman un aparato administrativo y una permanencia en cuanto a capacidades instaladas que la precariedad de recursos dificulta.

Lo anterior ha venido dando lugar a que las OC estén experimentando un proceso de reestructuración inducido hacia la mayor especialización en aspectos específicos, frente a la diversificación de campos con la que normalmente se desempeñan. Quienes inducen este proceso son en lo fundamental la banca multilateral y aún las agencias de cooperación internacional quienes, al depen-

der de manera creciente de los recursos que les son transferidos por sus gobiernos, tienen que adecuarse a los criterios que éstos promueven. Los gobiernos se convierten así en transmisores de estrategias entre la banca multilateral y las agencias de cooperación, y éstas a su vez entre los gobiernos y las OC.

Hay en marcha intentos por realizar una discusión global sobre las nuevas condiciones de la cooperación internacional, pero no parecen haber sido suficientemente eficaces.

Organización civil o consultoría. Los aspectos técnicos de la relación descritos anteriormente parecen conducir a un dilema básico: lo que en las OC se ha visto como su elemento innovador es su capacidad de generar participación social autónoma y de contribuir de esta manera a la ampliación del espacio público, lo cual requiere de destrezas relativamente amplias; en cambio, los mecanismos para la participación de estas organizaciones en la política social tienden más bien a convertirlas en grupos profesionalizados, especializados, "cazadores" de donativos y licitaciones que tienden a desarrollar relaciones contractuales para la prestación de servicios más que intervenciones en la deliberación pública. Se asemejan así, y se convierten cada vez más en consultorías, donde la identidad de intermediarios en la relación gobierno-sociedad pasa a ser sustituida por la de profesional - cliente.

Aspectos Políticos

Una historia de desconfianzas mutuas. "La primera generación de ONG en América Latina surgió típicamente como una solución *ad hoc* cuando existían escasas alternativas —como centros provisionales de investigación que se desarrollaban al margen de universidades sometidas a las presiones del estado autoritario, como centros de educación popular fuera de la red oficial de escuelas, como grupos que daban apoyo a movimientos sociales emergentes sin vínculos con las organizaciones políticas legalmente autorizadas, etc." (Fernandes, 1994: 75).

Este paralelismo, con sus significativas variantes en los diversos países, dio lugar a que los gobiernos autoritarios vieran a las OC como amenazas para el control político, sobre todo cuando constataban su independencia económica. De esta manera, el discurso antigubernamental de las OC era ampliamente correspondido con la desconfianza de los gobiernos, la que en lo discursivo empezó a ser superada sólo en la medida en que los organismos financieros multilaterales se las descubrieron.

La aún escasa diversificación del sistema político lleva a considerar las acciones de las OC como parapeto de los partidos políticos; se genera, entonces, desconfianza sobre su intencionalidad y con frecuencia confusión de roles, toda vez que las OC asumen el papel de instancias de ascenso político de sus dirigentes.

Los déficits en cuanto a legislación que, por un lado, no permiten la existencia de un régimen adecuado para el reconocimiento y validación de sus aportes e instrumentos a la política social (y en los vacíos se incurre en el riesgo de establecer relaciones clientelares), y, por otro lado, suelen tender las pretensiones de legislación más al control que al fomento de las actividades de las OC en el desarrollo social:

[...] demasíada reglamentación legal (incluso con buenas intenciones), puede volverse el medio por el cual los gobiernos y sus oficiales restrinjan y controlen a las OSC, por lo que éstas deben permanecer en esencia, como las ciudadelas independientes donde los ciudadanos gozan(¿?) de sus libertades de asociación, comunicación y actividad conjunta. (Civicus, 1997: 5).

Como es sabido en el caso de México, las OC han insistido en la promoción de una ley de fomento, misma que se ha visto detenida por pretensiones regulatorias de las secretarías de Hacienda y de Relaciones Exteriores, y permanece aún como iniciativa en la Cámara de Diputados.

La politización de las OC. Uno de los aspectos que más frecuentemente preocupan a los gobiernos para una relación más eficiente y clara con las OC es la politización de estas organizaciones. Desde el punto de vista gubernamental resulta necesario establecer límites claros entre las acciones promotoras del desarrollo y las que constituyen activismo político. Sin embargo, esta discusión no deja de ser artificiosa. Si pudiéramos estar al menos de acuerdo en que uno de los principales retos para la participación de la sociedad es justamente participar en las decisiones. "Las políticas para mejorar la igualdad social también se deben de manifestar en medidas diseñadas para mejorar la organización y el poder de negociación de los individuos y grupos más pobres de la sociedad, quienes normalmente se encuentran excluidos del proceso de toma de decisiones de la política social." (Mehrotra y Pizarro, 1996: 66). Y es que el incremento del poder de negociación y en consecuencia el acceso a las decisiones sólo es posible a partir de un posicionamiento político. Que éste no

debe de tener un carácter partidario en términos de la búsqueda de la representación es algo razonable; que las organizaciones que pretendan influir en las decisiones de políticas se abstengan de participar en la política es algo o ingenuo o mal intencionado. Por tanto asumir la politicidad de las OC como un fenómeno consistente con la participación es algo que ayudará mucho a ubicar los temas en su lugar correspondiente.

La centralización de la administración pública. Uno de los aspectos sobre los que más se ha insistido es la necesaria descentralización de las decisiones entre los diversos niveles de gobierno, lo que hasta ahora se ha hecho más como un traslado de responsabilidades que de recursos para poder decidir. Aproximar las decisiones a los ciudadanos reclama también el incremento de la capacidad de decidir de los gobiernos locales, a fin de que estos puedan elaborar estrategias de desarrollo social e interactuar con otros agentes como las OC.

El acuerdo sobre los objetivos y la estrategia de la política social. En las democracias en transición, la realización de pactos entre el gobierno, partidos y actores sociales ha permitido el establecimiento de compromisos para la continuidad de la transición pacífica. En AL suele considerarse a la política social como simple resultado de los acuerdos en política económica; sin embargo, la corresponsabilidad implica también la posibilidad de intervenir en las decisiones, sobre todo en aquellas decisiones que tienen que ver con sus condiciones de vida. "Los ciudadanos de las nuevas democracias esperan que éstas les reconozcan derechos sociales, además de políticos" (Bresser et al. 64). Por ello resulta fundamental la discusión y el acuerdo sobre los objetivos y criterios de la política social, puesto que ante la falta de acuerdos básicos sobre los objetivos a alcanzar la acción complementaria se vuelve imposible.

En este sentido se puede decir que las estrategias impulsadas en los últimos años para el desarrollo social han dejado un estrecho margen para la discusión con las OC; dado que no abre espacios para su intervención no las reduce a sólo implementadoras de políticas y programas en cuyos diseños no participaron. Ello en sí mismo no tendría porque ser un problema, salvo que el escaso margen de intervención de las OC esté reflejando algo de mucho más fondo: el escaso margen de participación de la sociedad mexicana en el diseño de sus políticas sociales.

Bibliografía

- BID (1998), Participatory Development Learning Group Report, WWW.
- Bressier, B. J. Maravall y A. Przeworski (1995), *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Madrid: Alianza.
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM) (1998), *Cuadernos de Política Social*, No 3, México: Autor.
- Canto, M. (1998B), "La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en Remisoc: *De lo Cívico a lo Público*, México: Ed. CAM.
- Canto, M. (1998A), "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en J.L. Méndez (coordinador), *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, México: MAP editor.
- Civicus (1997), *Principios Legales para la Participación Ciudadana*, Washington: Autor.
- Convergencia de Organismos Civiles (1995), *La Agenda Social, las propuestas de las Redes*, México: Autor.
- Díaz, F. y J. Aranda (1995), *Los Fondos Municipales de Solidaridad en Oaxaca*, Oaxaca: UABJO-IIS.
- Fernandes, Rubem César (1994), "Privado y público a la vez: el tercer sector en América Latina" en *Ciudadanos. En construcción de la sociedad civil mundial*, Washington: Autor.
- Méndez, José L. (1996), "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión" en: *Revista Política y Cultura* No.7, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Menherta, 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*, Colombia: Ariel.
- OCDE (1997), *Un Gobierno Alerta*, México: Autor.
- Red de redes (1997), *Agenda para la participación en el desarrollo social. Una propuesta de las Organizaciones Civiles*, México: s/e.
- Rojas, Carlos (1994), "Solidaridad", en A. Wazman (compilador), *La Política Social en México*, México: FCE.
- Solomon, L. y H. Anheier (1995), "En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones", en *Revista Umbrales XXI*, México: UIA.

FONAES Y EL COMBATE PRODUCTIVO A LA POBREZA:
INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL Y
CREACIÓN DE ESPACIOS POLÍTICOS Y
ECONÓMICOS PARA LOS POBRES

Magdalena Villarreal
Gabriel Torres¹

Introducción

El combate productivo a la pobreza busca trascender la mera compensación social y el asistencialismo, bajo el postulado de que la mejor manera de lograr cambios permanentes en las condiciones de pobreza es enfrentando la economía de mercado en su seno e involucrando a los productores de bajos ingresos en la búsqueda de salidas a la precariedad de su situación. En este sentido, se apuesta a que la lucha económica detonará cambios sociales de mayor envergadura.

Para apreciar las posibilidades que ofrece esta vía es necesario analizarla desde su operación. Esto incluye los dilemas, las dificultades y los escollos que se enfrentan en la práctica. Con este fin, en este artículo, se reflexiona acerca de los procesos organizativos de varias empresas ganaderas de Fonaes (Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad) ubicadas en Jalisco y Nayarit². Es claro que el análisis de la operación de un solo programa, implementado en un periodo limitado de tiempo, es insuficiente para medir el avance social alcanzado y tampoco permite establecer conclusiones definitivas sobre los cambios efectuados. Sin embargo, sostenemos que el análisis de las prácticas organizativas y sus circunstancias, sirve para captar la complejidad de las relaciones sociales que se juegan en los intersticios de una intervención gubernamental que responde a diversas iniciativas institucionales (epido, comunidad, familias campesinas y agencias gubernamentales estatales y federales). En ese

¹ Investigadores en el Ciesas-Occidente.

² Los datos fueron obtenidos en una evaluación realizada por un equipo formado por investigadores de Ciesas-Occidente y la Universidad de Chapultepec, como parte de un equipo más amplio a nivel nacional coordinado por Armando Barra. La evaluación fue auspiciada por el Ing. Miguel Lanza Herrera director general de organizaciones sociales de Fonaes. El estudio comprendió 10 empresas ganaderas de Jalisco y Nayarit.

sentido, tomaremos a las prácticas organizativas estudiadas como un laboratorio en el que se reflejan los entretreídos de relaciones sociales más complejas en el sentido propuesto por Law (1996) y Nuijten (1999).

El argumento de este artículo sostiene que la vía productiva de combate a la pobreza es viable y recomendable, siempre y cuando se creen o se consoliden espacios – tanto económicos como políticos – para quienes han sido identificados como sus beneficiarios. Dichos espacios no se dan en forma pura y descontaminada, sino que se mezclan con una gama de intereses de diversa índole que entran en juego. Los intereses se generan en la interacción entre funcionarios gubernamentales y socios de los programas. Pero además, se relacionan con otros agentes que actúan en las comunidades mismas, en el mercado y en las esferas gubernamentales. En los procesos de negociación entre los diversos actores se da un constante aprendizaje que cuenta como experiencia vivida, a pesar de que frecuentemente corra el riesgo de perderse o interrumpirse dados los cambios recurrentes de programas y operadores. Lo anterior, significa que un indicador clave para evaluar el éxito de este tipo de combate a la pobreza es medir la participación activa de la mayoría de socios en las decisiones que atañen a su proceso de desarrollo y conocer su capacidad de maniobra frente a la dinámica del mercado.

El artículo consta de cuatro secciones. La primera presenta la estrategia del combate productivo y contextualiza la acción de Fonaes en el debate entre neoliberales y populistas. Las tres secciones restantes dan cuenta de los grandes retos o problemas que confronta la acción de Fonaes. La segunda discute acerca de la inclusión de los más pobres en el proceso operativo de las empresas ganaderas. La tercera aborda la cuestión de la aguda descapitalización que afecta al campo mexicano y reflexiona sobre otras dos dificultades para lograr la sustentabilidad socio-económica de las empresas: a) el manejo de la diversidad productiva y b) la dinámica excluyente del mercado. La cuarta sección da cuenta de las diferencias entre los ideales de participación y organización colectiva respecto de las realidades del ejercicio democrático cotidiano y la reconstitución de formas de representación social.

Estrategia y agencias promotoras de la vía productiva

Las instancias a las que operan directa o indirectamente el combate productivo a la pobreza forman parte de varias secretarías del gobierno federal y estatal.

Las más relevantes se ubican en la Sedesol, la Sagar y el INI. Dentro de la Sedesol, el Fonaes se constituye en el eje integrador de la vertiente productiva y se articula sobre todo a partir de lo agropecuario. A la fecha, Fonaes es uno de los 25 programas vigentes de la Sedesol que, aunque ha disminuido substancialmente su presupuesto y personal, todavía emplea a varios cientos de personas.

La estrategia de Fonaes trata de beneficiar a los grupos de productores descapitalizados y afectados por las crisis. La idea es ofrecerles mayores recursos para que puedan superar el estilo de pequeña producción familiar. En efecto, lo que distingue esta vía de combate a la pobreza es la intención de trascender el método de las transferencias directas a grupos focalizados de pobres. Esto significa que se les promueve a participar de manera más activa y se les prepara para volverse más competitivos y capaces de enfrentar una economía de mercado. También se busca lograr una cobertura más amplia en aras de integrar las empresas en cadena. El objetivo es incidir en las condiciones que regulan la producción y en las redes de relaciones que rodean las cadenas agroalimentarias para influir en la reestructuración productiva a nivel regional. Un supuesto de este enfoque en el combate a la pobreza, es el de considerar que las condiciones de vida cambian al lograrse un cierto control de los efectos que reproducen la pobreza.

Lo anterior significa plantearse como metas: crear empleos, constituir una fuente de ingresos y por lo tanto mejorar las condiciones de vida de las familias y comunidades en forma más duradera. Entre las acciones y proyectos más relevantes del combate productivo resaltan: la concesión de capitales de riesgo para proyectos específicos, la creación de empleos remunerados para actividades de ciclo corto, la disponibilidad de fondos de inversión y reinversión para recapitalizar empresas, la capitalización de ahorros y remesas comunales bajo el esquema de cajas solidarias y crédito a la palabra, el mejoramiento de las capacidades técnicas de los grupos apoyados, el establecimiento de condiciones legales para los productores asociados, el diseño de proyectos de inversión viables y la celebración de contratos de asociación, aportaciones y recuperaciones.

Fonaes es, en muchos sentidos, un programa innovador. Una de sus características más sobresalientes es la creación de una nueva forma de asociación entre el Estado y los productores; la de socios. Según los planteamientos del programa, el apoyo financiero no es un regalo, ni tampoco es crédito. Los

productores deben diseñar proyectos viables, pequeñas empresas agropecuarias, artesanales o comerciales. Un comité especializado revisa los proyectos y selecciona los mejores, tras de lo cual el Estado y los productores se convierten en socios. El Estado proporciona el capital, los productores la tierra, el trabajo y cualquier otro capital que pudiera contribuir a la empresa. El Estado no debe contribuir con más del 35% del costo del proyecto. Los pagos al capital se deben hacer en un periodo de diez años, tras de los cuales las ganancias se dividen entre el Estado y los productores.

Se espera que la asociación entre Estado y productores genere una relación más sana entre ellos: en primer lugar, debe romper el círculo vicioso del paternalismo, la dependencia de subsidios y de los créditos no pagados, puesto que, como socios, tanto el Estado como los productores estarían interesados en sacar el mayor provecho del capital, el cual era considerado como de alto riesgo.

Otra característica importante es la prioridad que se adjudica a los aspectos sociales. Las empresas en solidaridad serían *empresas sociales*, cuyo objetivo no se circunscribe al crecimiento económico, sino que buscan el bienestar de las familias y comunidades de manera económica, ecológica, social y culturalmente sustentable. Las empresas retomarían los conocimientos y experiencias locales para satisfacer las necesidades de los más pobres y se orientarían al beneficio público, proporcionando empleo, deteniendo la migración, mejorando el nivel de vida de los participantes y favoreciendo la asociación entre productores de bajos ingresos con potencial productivo, con el fin de incidir en la dinámica del mercado de manera organizada.

Para que nos demos una idea del tamaño de la operación de Fonaes, hay que señalar que, según datos recientes³, ha creado 60 fondos en 20 estados de la república. El monto de lo operado en 5 años asciende a 167,800 millones de pesos. La población beneficiada incluye a 150,000 socios integrados en 10,325 empresas⁴. De éstas un 83% siguen funcionando. De las empresas apoyadas en 1998, el 53% son pecuarias, forestales y pesqueras; 20% comerciales; 12%

³ Indesol-Sedesol (1999). Informe de Finanzas para el Seminario de Actualización sobre Política Social Integral (México:escrito).

⁴ Las cifras corresponden a datos proporcionados por el propio programa en el informe de Fonaes para el seminario reciente de la Sedesol. Con todo y que pudieran estar inflados, reflejan tendencias muy interesantes.

agrícolas o rurales; 13% microempresas y 2% extractivas. Dentro de Fonaes se apoyaron además, proyectos de mujeres que incluyen a 21,231 socias con 56 millones. También existen 166 cajas solidarias cuya cobertura llega hasta 2,924 localidades donde viven unos 145,000 socios. El capital recuperado en este año fue de 72 millones. En 1998 contaban con activos de 350 millones y excedentes por 124 millones. Para redondear una primera conclusión sobre lo que ha significado el combate a la pobreza por vías productivas, hay que decir que es un método cuyo potencial no ha sido suficientemente explorado. Los recursos asignados a Fonaes para el combate a la pobreza por vías productivas ni siquiera representan el 1% de los recursos asignados para pagar el Fobaproa. No obstante, dada la rotación de funcionarios e implementadores y los cambios de enfoque en la política social del gobierno mexicano, se puede pensar que corre el riesgo de que este tipo de programas tienda a desaparecer.

¿Neoliberalismo o populismo?

Una de las críticas al programa parte de la convicción de que no toca al Estado promover la producción como parte de sus políticas sociales prioritarias. Se considera que esto corresponde a prácticas populistas y que los productores deberían dejarse a la suerte del mercado, tomando en sus propias manos la responsabilidad de su desarrollo, o en todo caso, transferir tal responsabilidad a otras instancias financieras o de promoción privadas (Télez, 1994: 12).

Otras críticas suponen que otorgar créditos con una tasa nominal de interés de cero resultará en una situación artificial (Levy, 1994: 99). Además de que no necesariamente asegura llegar a los más pobres y que tampoco incide suficientemente en su crecimiento económico (Ibid.). En general, los debates respecto a cómo eliminar la pobreza siguen tomando como punto central el crecimiento económico, bajo el supuesto de que esto llevará consigo a una elevación automática del nivel de vida. Frecuentemente se limitan a discutir si la vía para lograr dicho crecimiento es la formación de capital físico, de capital humano o la introducción de innovaciones tecnológicas y modernización (Kabeer, 1997).

Tras estas discusiones frecuentemente se asoma la idea de que las sociedades rurales siguen siendo "premodernas" y "subdesarrolladas" y por lo tanto, son sociedades a "medio formar", si no es que un paisaje en blanco que no adquirirá forma hasta en tanto no se "desarrolle" mediante la introducción de

nuevas tecnologías y conocimientos validados por la ciencia (Crush, 1995). Dichas concepciones tienen connotaciones intervencionistas y gerenciales que tienden a evocar una imagen de los "externos" como "más conocedores y poderosos" quienes "ayudan" a la gente "menos entendida y desposeída de poder". La capacidad de esta gente para intervenir en sus propios procesos de desarrollo se minimiza.

La polarización entre las teorías neoliberales y las populistas tiene fuertes implicaciones en términos del tipo de programas que se impulsan, de legitimación política y presupuestales. Esto justifica la desmedida atención que se ha propinado a tal debate. Sin embargo, en la práctica, ningún modelo ha podido ser implementado en forma pura. No se puede prescindir del crecimiento, la modernización no se puede detener y ha resultado imposible dejar de lado medidas compensatorias para quienes no poseen los medios de competir en un mercado desigual. Lejos de superar los problemas de pobreza, lo que ha sucedido es que caemos en las trampas de ambos modelos. El crecimiento y la industrialización llevan a un mayor distanciamiento social entre los sectores económicos y a una pauperización de grandes grupos sociales. Los programas de compensación social, basados fundamentalmente en transferencias de recursos, son fácilmente utilizables como carnada política al servicio de intereses particulares. Se han generado patrones clientelares y paternalistas en la relación entre la población rural y el Estado, y se infla la burocracia.

Y es que los modelos de planeación no siguen un proceso lineal que inicia con la formulación de políticas y culmina con la implementación y los resultados. Los resultados se generan a lo largo de los procesos. Tanto operadores (administradores, promotores, implementadores) de los programas como los beneficiarios, no son sujetos pasivos que se someten a los lineamientos marcados por las políticas públicas, sino que ejercen un grado de agencia política mediante el cual frecuentemente se cambian interpretaciones y se negocian lineamientos. Los proyectos y programas se *rediseñan* — si no explícita si implícitamente — en distintos momentos de su operación. Se implican diversos procesos de lucha sobre conceptos, significados, prioridades y prácticas que surgen de visiones del mundo en competencia sobre las metas inmediatas y finales (Long, 1984, 1989, 1992; Long y Van der Ploeg, 1989; Arce y Long, 1992).

Es decir, los seres humanos actuamos reflexivamente, reinterpretamos, aprendemos, reaccionamos y actuamos sobre los planes y programas. La posi-

bilidad de cambio social comúnmente se presenta en los intersticios de los marcos político-administrativos formales, en los espacios que se crean en las fronteras de interacción entre los representantes del Estado y los beneficiarios de los programas (Long y Van der Ploeg, 1989). Entran en juego correlaciones políticas y luchas por el poder en torno a los programas. Quiénes serán los beneficiarios es un asunto que no se define únicamente en el proceso de planeación sino que se sigue negociando hasta el momento de implementación y está sujeto a relaciones de poder regionales y locales.

Y esto se evidenció claramente en la experiencia de Fonaes, donde el énfasis estaba puesto — acertadamente — en el crecimiento participado, apostando a la experiencia y las capacidades de la gente sin dejar de lado el mejoramiento de las capacidades técnicas para competir en el mercado. Los problemas que se presentaron se siguen, en parte, de esta opción.

El problema de la inclusión de los más pobres

Un escollo importante que se presentó a la operación del programa fue el de la inclusión de los más pobres como beneficiarios. Dicha inclusión es más complicada de lo que pareciera a primera vista, dado que implica el llegar a sectores de la población que frecuentemente se encuentran aislados, desorganizados y desinformados. El acceso de éstos a los programas frecuentemente requiere de intermediaciones adecuadas — sean estas de individuos, líderes u organizaciones — que conozcan sus intereses y sus demandas además de ser capaces de visualizar proyectos factibles y sustentables. Los mediadores, sin embargo, no son simples canales de acceso unilineales, sino que comúnmente tienen su propia agenda y persiguen una diversidad de intereses. Algunos se vinculan con sectores en pugna dentro del mismo Estado. El problema de inclusión, entonces, se convierte también en uno de exclusión: ¿quiénes quedarían fuera y qué repercusiones políticas tiene esto?

La ventanilla abierta de Fonaes

La intención inicial de Fonaes era dirigir sus acciones hacia los productores que se encontraran en situación de pobreza aguda y moderada. Para esto, se manejó una "ventanilla abierta" a la cual podían acudir los solicitantes. Se esperaba que llegaran como expresión de una demanda real y por la vía de la

diseminación natural, puesto que Fonaes no efectuó propaganda explícitamente de su programa. Sin embargo, no previeron las múltiples mediaciones que se presentarían, ni el hecho de que la demanda del apoyo ganadero de Fonaes llegara por vías muy diversas y se relacionara con intereses distintos a los del programa. De hecho, un porcentaje significativo de solicitudes no correspondió a demandas sentidas y discutidas en las bases campesinas. Con frecuencia, el interés de los grupos se generó a partir de la solicitud y creció conforme se involucraron en el proyecto.

En los casos que analizamos en Jalisco y Nayarit, se acudió a la ventanilla de Fonaes fundamentalmente por cuatro vías:

- a) Centrales Campesinas, Uniones de Ejidos y otras organizaciones cuyos líderes se enteraron a través de sus redes.
- b) Recomendación de una autoridad que los contacta con el programa.
- c) Promoción directa o simpatía de los promotores de Fonaes hacia grupos que se conocían por su trayectoria democrática, de lucha por la tierra o por tratarse de un grupo de trabajadores o un ejido colectivo, a los que se les quiere apoyar para que consoliden sus experiencias previas.
- d) Grupos que llegaron solos o se encontraron con gente de la institución en alguna reunión relacionada con el gobierno.

En todos los casos había gente muy pobre y moderadamente pobre, pero también gente con recursos como solicitantes. Se trataba de ejidatarios, comuneros y muy pequeños propietarios quienes poseían recursos tales como tierra y en ocasiones ganado, pero no contaban con los medios para hacerlos producir en forma eficiente. Algunos se encontraban gravemente endeudados, otros ya habían sido desposeídos de sus bienes como resultado de las deudas. Ciertamente, hubo pocas solicitudes de quienes se encontraban en pobreza extrema. Esto se debió a que, por un lado, el trabajo en el que están involucrados los más pobres no deja tiempo para emprender otro tipo de actividades. Por otro lado, no tenían bienes de capital para aportar a los proyectos — dado que Fonaes aportaría sólo el 35% del capital, debería garantizarse cuando menos contar con tierra para emprender un proyecto. Para solventar el problema de falta de bienes de capital, los grupos incluyeron a gente con recursos, de tal manera que el capital que se ponía a disposición del proyecto fuese mayor.

Por otro lado, quienes no estaban involucrados en redes ejidales o comunales tenían pocas posibilidades de acceder a información sobre este tipo de proyectos. Quizá aunque hubieran estado enterados de la existencia de esos apoyos de Fonaes, el manejo de la información y los vericuetos de las posibilidades de acceso, los requisitos y los objetivos pasaban por las redes clientelares o familiares de algunos líderes o funcionarios que no siempre favorecen a los más pobres. Eso puede explicar también por qué se involucraron pocas mujeres entre los grupos de solicitantes: se comprobó que un número significativo de ellas eran simples prestanombres de sus maridos y padres.

La selección de proyectos

No nos interesa resaltar aquí los errores o aciertos que se hayan cometido en los procesos de selección, puesto que éste no es un reporte de evaluación sobre el trabajo de Fonaes. Lo que es importante resaltar es la complejidad y los efectos inesperados de la intervención gubernamental, en la que hubo de todo en términos de grandes aciertos, como de selecciones inadecuadas empujadas por grupos de campesinos que supieron colarse a como diera lugar. Nuestro interés es rescatar los cómo para entender mejor los dilemas que se enfrentan en la implementación y el tipo de elementos que entran en juego al poner en marcha los planes de los proyectos.

La idea era aceptar únicamente los proyectos que demostraran viabilidad técnica. Sin embargo, se recibieron una cantidad de proyectos mal diseñados e inviables. Algunos de los más congruentes, con todo, correspondían a grupos de gente con mayores recursos y más experiencia "empresarial". Con el fin de incluir a quienes previamente no habían tenido experiencia, a quienes no contaban con el *know-how* en la elaboración de proyectos, se tomaron varias medidas, entre ellas el apoyo directo a ciertos grupos socialmente prometedores en la elaboración de sus proyectos a los cuales se les apoyó en la contratación de expertos. Dichas medidas no funcionaron al grado que se hubiera esperado, pues de los grupos solicitantes, apenas si se podía atender a un 30% de los que se acercaban. De éstos pocos fueron los que pudieron participar decisivamente en la elaboración del proyecto de inversión que en teoría se suponía debería ser elaborado como propuesta propia de los interesados. En realidad, muy pocos de los socios actuales de Fonaes entendieron los detalles concretos y el

contenido de sus proyectos que luego se convirtieron en programa operativo. Para la mayoría, se trataba de un trámite más que debía cubrirse.

Posteriormente, Fonaes para deslindar más claramente el proceso de selección y evitar convertirse en juez y parte, estableció por normatividad que fueran los propios grupos o sus organizaciones los que debían pagar a los "expertos". Eso se hacía considerando dentro del capital de riesgo el pago del proyecto. Dicha medida acarreó otros problemas dado que no era posible contar con técnicos capaces y al alcance de los más pobres en todas las regiones. De esa manera, se aprovechaba la presencia de los grupos de expertos y se les sacaba el jugo al máximo. El inconveniente era que se elaboraban proyectos en machote — "como si fueran fotocopias", como lo llegaron a expresar algunos productores — y con el incremento en la demanda de proyectos subió el precio que habría que pagar por ellos. Esto dejó fuera a productores que por carecer de información se sintieron desprotegidos por no estar vinculados a organizaciones políticas que les permitieran acceder a grupos de expertos o que no les facilitaran la relación con los promotores de Fonaes. Aunque también sucedía lo contrario, que las organizaciones encubrían y empujaban a grupos que no debían ser beneficiados, dado que las organizaciones procuraban asegurarse mayor clientela.

En el caso de Jalisco (Tomatlán), la confusión sobre la función de los proyectos y la dinámica de selección se dejó ver en las preguntas que nos llegaron a formular quienes no habían logrado acceso.

"¿Cuál organización es la buena?" nos preguntaban.

"Porque los proyectos de la organización en la que estamos anotados no se aceptan y nosotros estamos dispuestos a entrarle a la organización que sea con tal de que nos den el recurso."

Su confusión no era del todo infundada, pues de hecho se había ejercido un grado importante de presión política para que se aceptaran ciertos proyectos, tanto por "recomendación" de algún funcionario — a quien no se le podía negar el favor sin poner en peligro la estabilidad del programa — como por presión directa de las organizaciones, quienes en un caso llegaron a tomar las oficinas centrales. En tanto "representantes de los pobres", las organizaciones consideraban como un derecho el recibir los beneficios. Por su parte, los promotores de Fonaes se quejaban de que tales organizaciones no entendían los objetivos

del programa, es decir, promover empresas eficientes y sustentables. Consideraban que los dirigentes utilizaban la distribución de recursos gubernamentales como una bandera para promover la afiliación a sus organizaciones más que lograr el beneficio de las familias asociadas.

Así, la presión por presentar resultados exitosos acordes con la orientación de libre mercado que hegemonizaba la política social y la necesidad de asegurar la continuidad del programa dentro del espacio político de las facciones gubernamentales, constituyeron elementos no escritos que matizaron las posibilidades de inclusión/exclusión de ciertos grupos. Por otro lado, ante los recortes presupuestales y las presiones de los funcionarios de Hacienda y Contraloría que pretendían reorientar la política social, el equipo de Fonaes tenía que esmerarse por hacer un seguimiento más eficiente y maniobrar dentro de sus propias esferas institucionales para sostener el programa con el fin de responder a los grupos con los que se había comprometido. Además, tenía que seguir tocando puertas para encontrar mayores recursos para apoyar a los grupos más interesantes que se le seguían acercando. También buscaba potenciar el proceso organizativo accediendo a organizaciones de segundo nivel que pretendían lograr mayor impacto para el desarrollo regional y aplicar las enseñanzas aprendidas sobre la marcha.

Lograr espacio político a nivel local no es menos complicado. Los grupos debían asociarse en una figura organizativa legalmente constituida (Sector Productivo Ejidal, Sociedad Ejidal, Sociedad de Solidaridad Social, etc.), lo que implicaba contar con el apoyo del ejido o comunidad⁵ y la aceptación de los mismos interesados. Los recursos sólo fueron asequibles para la gente de menos recursos a través de la intermediación de líderes y organizaciones capaces de abrirse camino a través de los circuitos de información y las tectocidades. Sin embargo, sus prerrogativas en términos de elección de líderes o la participación en organizaciones específicas no era fácil. En su vida cotidiana, cada socio de Fonaes formaba parte de grupos de parentesco, estaba ligado a asociaciones de iglesia, políticas o de productores. Además, participaba en varios dominios de la vida comunitaria, cada uno de los cuales involucraban lealtades, expectativas sociales, el reconocimiento de ciertas autoridades y la obediencia a marcos normativos y patrones de comportamiento. En ese

⁵ Posteriormente este apoyo de la comunidad se veía reforzado con los acuerdos con los grupos ganaderos en torno al uso de áreas comunales.

sentido, el asociarse a ciertos grupos tenía implicaciones particulares en su vida cotidiana.

Así, la distancia entre un programa gubernamental y los pobres es de naturaleza no sólo geográfica, sino simbólica y social. Todas las prácticas discursivas dentro de las cuales se articularon los intereses hacían referencia a la inclusión de los pobres y al combate a la pobreza, pero las reglas del juego estaban sujetas a negociación. Las guerras empiezan cuando se trata de identificar con precisión quiénes son los pobres que ameritan inclusión.

Correctivos

La propia práctica de Fonaes fue orillando a marcar correctivos y sugerir cambios sobre la marcha. En ese sentido, se puede hablar de generaciones de proyectos. En los primeros se dio el caso de que los proyectos se reelaboraran después de recibido el recurso financiero. Había menos control y aunque se hacían verificaciones sobre las condiciones técnicas de operación, se veía la calidad y cantidad de pastos, y demás recursos aportados; las validaciones se tomaron en sentido más formal que como evaluación de las condiciones organizativas o técnicas que aseguraran el éxito de las empresas.

Al analizar los diagnósticos por empresa, especialmente en lo que se refiere a las metas y los calendarios operativos de los proyectos de 1995 en adelante (segunda y tercera generación), se puede verificar que hubo mayor acercamiento a las condiciones regionales y locales.

Se recurrió a otros apoyos canalizados por el mismo Fonaes, tales como el Programa de Empleo Productivo (PEP), que consistía en pago por trabajo para la creación de infraestructura (cercos, bodegas, etc.), así como desmontes y siembra de praderas. El objetivo era doble: por un lado, se promovía una mayor inclusión de productores de bajos recursos, dado que podrían presentar praderas y cercos como parte de la aportación al proyecto. Por otro, la participación en estos programas servía para verificar que las condiciones organizativas de los grupos fueran más reales. De esa manera, el PEP se fue moldeando hasta convertirse en un tamiz para probar a los grupos. Así se llegó a establecer el criterio de que los grupos que no pudieron asociarse para tareas puntuales y no pudieron cumplir con los compromisos del PEP, no tendrían condiciones para comprometerse en los grandes proyectos y de esa forma prácticamente se autodescartaban como candidatos a recibir un apoyo más relevan-

te como lo era el capital de riesgo. Esto garantizaba una mayor seguridad en la selección de los grupos.

Además, el PEP cumplía las siguientes funciones: a) preparaba al grupo en términos organizativos, dado que permitía ver si la organización tenía condiciones mínimas de capitalizar y contaba con otros recursos para sobrevivir; b) reforzaba la capacidad forrajera que podría facilitar el incremento del hato y la rentabilidad productiva; c) establecía o reparaba la infraestructura básica como bebederos y cercas. Estas funciones se reflejaron positivamente en términos de la elevación del índice de recuperación.

La opción de combinar un programa de corte más bien asistencialista con el programa de empresas resultó, en muchos sentidos, benéfica (ver Bartra, 1999). Aunque el problema seguía radicando en la imposibilidad de apreciar otras posibilidades importantes para lograr una estrategia de desarrollo local y regional. El criterio de "prueba" descansaba en la motivación economicista que privilegiaba al buen pagador, lo que no necesariamente significaba apoyar al grupo más imaginativo y al que pudiera promover un desarrollo autogestivo.

Aunque detectados, otros problemas sólo se pudieron abordar de manera limitada. Por ejemplo, se luchó — en la medida de sus posibilidades — por democratizar y hacer más eficientes los procesos de selección de proyectos, pero la naturaleza faccionalista y clientelar de los grupos campesinos y de los mismos promotores que operaban en las instancias gubernamentales acabaron por establecer una dinámica de relaciones de poder que se mezclaba, no se sobreponían a las existentes en las regiones y comunidades. Eso hizo que el proceso organizativo de varias empresas se volviera tortuoso y difícil.

Los sujetos apoyados por Fonaes

Los productores apoyados por Fonaes han sido definidos, en forma general, como productores de bajos ingresos y con potencial productivo. Sin embargo, como hemos señalado antes, la mayoría no corresponden al grupo de población en extrema pobreza. Más bien se da una colaboración entre pobres moderados con algunos pobres extremos, motivada por las relaciones de amistad o interfamiliares.

Sin embargo, subsisten problemas como cierto acaparamiento de los pastos u otros recursos y, en ocasiones, hasta buena parte del hato ganadero de la empresa que debiera ser manejado por el grupo está concentrado en uno o dos

de los socios. Las mujeres siguen siendo excluidas y los "grupos familiares" a veces esconden procesos patriarcales en su interior. Y es que no se puede cambiar de la noche a la mañana la compleja dinámica en la que están insertas muchas comunidades campesinas en las que por años han prevalecido relaciones de poder muy desiguales.

En todo caso, la mayoría de los socios son miembros de ejidos y comunidades donde la crisis productiva del agro — acelerada por las reformas al artículo 27 constitucional — se ha hecho sentir, y donde el crédito y otros subsidios han dejado de operar. También se observa en las comunidades y en cada una de las familias de los socios que existe una fuerte migración hacia Estados Unidos y zonas urbanas con diversos propósitos. De hecho, esa condición ha alcanzado hasta un 10% de los socios originalmente inscritos en los grupos estudiados. Los propios socios —incluyendo a varios de los más activos— tienen que emplearse como jornaleros porque la actividad ganadera no les es suficiente para dedicarse en forma exclusiva y se enrolan a las tareas en las agroindustrias transnacionales (por ejemplo tabacaleras) y nacionales (por ejemplo, ingenio azucarero), así como en otro tipo de labores en empresas forestales, y como tenderos o medieros en otros ejidos y en relaciones laborales con otros patrones.

En algunas de las comunidades apoyadas se observa que el recurso financiero ha favorecido una reapropiación de los recursos del ejido. Esto es, dado que los agostaderos comunes estaban subutilizados o eran aprovechados por personas ajenas a la comunidad, la posibilidad de organizar las empresas vino a significar una reasignación de las áreas al interior del ejido. Para ello se contó con el consenso de las asambleas que firmaron contratos de autorización de hasta 15 años. Pero estos contratos no aseguran —por sí mismos— la permanencia de las empresas ni el uso de tales áreas. Un 50% de los socios de Fonaes habían desarrollado previamente experiencias ganaderas, pero a muy pocos de ellos se les podría considerar como ganaderos modernos e inscritos en una cultura ganadera que maneja innovaciones tecnológicas. La mayoría sigue practicando una ganadería tradicional que cree en el ganado como instrumento de ahorro y sobrevivencia. Esto significa también que las experiencias ganaderas de la mayoría consistía en haber sido ser medieros o vaqueros para convertirse en ganaderos *poquáteros* como los descritos por Camou (1994).

En atención a las experiencias y al potencial de su diversidad económica, la mayoría de los socios apoyados por Fonaes se ha dedicado a las actividades

agrícolas: principalmente la agricultura de subsistencia en la región sur de Nayarit y la de cultivos comerciales (hortalizas y plantaciones) en la zona de la costa de Jalisco y Nayarit. Otros combinan las actividades comerciales y la pesca. Más de la mitad de los socios tienen experiencia como jornaleros y trabajadores migratorios en otras regiones del país o en Estados Unidos.

Los campesinos con los cuales se está trabajando son aquellos que disponen de recursos forrajeros y tierras de cultivo. Casi en todos los grupos los socios han estado inscritos en organizaciones de segundo nivel como son: la cooperativa de Pescadores, la Asociación de Fruticultores y las Uniones de Ejidos. En otros casos, tuvieron experiencias organizativas al interior de las comunidades, algunas con relativo o nulo éxito. La relación con las asociaciones ganaderas es la tradicional.

En síntesis, no existe un perfil único del asociado, sino una gran diversidad de productores: pequeños ganaderos, fruticultores, comerciantes, jornaleros, productores maiceros (de subsistencia) y, en muchos casos, productores que desarrollan en pequeña escala varias actividades que ocupan parte de sus parcelas. Lo que sí es común es que son poseedores de recursos forrajeros y que cuentan con disponibilidad de áreas agrícolas susceptibles de desarrollo.

La descapitalización y la dinámica excluyente del mercado

Fonaes se topó muy pronto con tres grandes retos para posibilitar el espacio económico para los pobres a través del avance y crecimiento de las empresas: manejar la descapitalización inicial (tanto social como económica), saber trabajar con la diversificación productiva y enfrentar la dinámica excluyente del mercado. En este último punto entraban los objetivos inicialmente marcados de incidir en las condiciones que regulan la producción y en las redes de relaciones que rodean las cadenas agroalimentarias.

La descapitalización

Los procesos de descapitalización del agro entraron en conflicto con las perspectivas de las empresas y los objetivos que buscaban. Las condiciones deplorables de una gran mayoría de sus beneficiados impedían la capitalización por parte de los productores. Los costos de la atención a salud y alimentación, de transporte, etc. se cubrían con los recursos asequibles, que en este caso fueron

introducidos por el apoyo estatal. Es decir, se usaba parte de los recursos asignados a las empresas para cubrir una descapitalización inicial.

Y es que en décadas pasadas, se presentaron una serie de obstáculos que han impedido una justa distribución de los productos de la tierra, los pastos, los bosques y los mares. Debido a ello, una mayoría de los pobladores rurales se han visto imposibilitados para capitalizarlos y traducirlos en bienestar para sus familias. Por otro lado, la tendencia hacia el acaparamiento de recursos, lejos de resolver los problemas económicos de la mayoría provocaron una mayor discordia, que en cierta manera, favorece el empobrecimiento.

Con todo, el acaparamiento de recursos y la reproducción de cacicazgos es una realidad que no es homogénea y debe verse al menos en dos pistas. Por una parte, esos fenómenos se deben al rol que han jugado diversas instancias estatales y a la falta de un marco legal más preciso que proteja la naturaleza e impida una explotación más racional de sus recursos. Pero también, por otra, ha sido posible por la disminuida capacidad de agencia política de parte de los campesinos, cuyas organizaciones no han podido o no han sabido representar los intereses de sus bases en la defensa de sus bienes ejidales o comunales. La capacidad de agencia política se ha visto limitada por falta de información, por procesos de discriminación y por la falta de opciones tecnológicas y de mercado.

A esto hay que agregar que Fonaes llegó en un momento en el que había una crisis de financiamiento. Bannural había cerrado en gran medida su operación y, especialmente en la costa de Jalisco, la mayoría de los productores habían quedado en carteras vencidas. Las carteras vencidas no eran un simple resultado de la pobreza, sino del tipo de relación que se había establecido con el Estado. La corrupción que caracterizó los últimos años de funcionamiento de Bannural dejó una huella de desconfianza hacia el gobierno y sus programas, que llevó a procesos de oportunismo y descuido de recursos al interior de las comunidades. Esto hablaba de una descapitalización social que era aún más difícil de manejar que la económica.

En ocasiones, las comunidades campesinas contaban con una riqueza de recursos naturales y disponibilidad de mano de obra, que empataados con un apoyo financiero, en teoría deberían producir óptimos resultados. El activo que les hacía falta tiene que ver con lo que se ha llamado capital social: redes sociales, información, acceso a clientela, confianza de los inversionistas y financiadores que les posibilitaría funcionar con deudas al igual que los gran-

des empresarios. La noción de capital social sirve para designar los elementos sociales y simbólicos que entran en juego en las transacciones económicas. Sin embargo, el capital social frecuentemente se define como una serie de recursos sociales que en muchos sentidos son externos a la relación de intercambio. Se visualizan como recursos que pueden ser movilizados, acumulados o almacenados, y por lo tanto son conceptualizados como separados de las acciones sociales mismas. El problema con esta conceptualización es que hay una tendencia a atribuir valores monetarios fijos a los efectos sociales, mientras que el punto crítico reside en los procesos de negociación y creación de valor.

La solvencia e insolvencia no tiene únicamente que ver con aspectos financieros, sino con una predicción del futuro basada en conocimiento imperfecto. Así, la especulación, la imagen, el *bluff*, los juegos políticos, etc., son relevantes para su buen desarrollo. Recursos tales como tierra, ganado o un vehículo son importantes, no por su valor de intercambio, sino porque hablan de la persona, quien se especula tendrá recursos y podrá tener acceso a efectivo. De esta manera, la identidad como un productor de recursos, como un empresario exitoso, un comerciante honesto o un buen trabajador puede ser usada para acceder a préstamos y también puede hacer una diferencia en la tolerancia a pagos diferidos — indispensables en la operación de cualquier empresa. En cambio, para los micro productores la deuda es vulnerabilidad. Una identidad como borracho, deshonesto o muy pobre lleva a que se cierren puertas.

Hasta hace relativamente poco tiempo, se consideraba que la única posibilidad de capitalización era el ahorro. Actualmente se reconoce que los activos más importantes de una empresa no son sólo materiales, sino intangibles tales como: información, reconocimiento social, clientela, imagen y servicio. El problema entonces, no reside únicamente en la falta de recursos, sino en la dificultad de capitalizarlos y utilizarlos adecuadamente en beneficio de una distribución más adecuada de la riqueza.

Fonaes contaba con pocos recursos para enfrentar la descapitalización económica y social que se sufre en las regiones donde trabaja. Entre las medidas adoptadas estaba la implementación del Programa de Empleo Productivo, que ya hemos mencionado, el apoyo (en asociación con otros programas) de proyectos como crédito a la palabra y cajas solidarias, además de cursos de capacitación y reuniones periódicas con los grupos.

La diversificación productiva

Una de las características de la "lógica de producción" campesina es la diversificación productiva, en donde se combina una fuente de empleo con una pequeña huerta, ganado, etc. Aún en los casos de familias que viven en pobreza extrema existen múltiples estrategias de diversificación. El ingreso se complementa con la cría de gallinas, recolección de frutos silvestres, la práctica de la pesca, etc. En este sentido, los productores campesinos que tienen tierra y viven en una comunidad agraria pueden tener ventajas sobre los *avecindados*, los inmigrantes y quienes dedican todo su tiempo a una sola actividad. Hay también quienes cuentan con un empleo permanente y/o ingresos de familiares en Estados Unidos, y lo combinan con una empresita familiar, casas en renta, huertos o agricultura — generalmente diversificada (por ejemplo, papaya, ganado y maíz). La diversificación es un seguro contra calamidades y una apuesta múltiple.

Quienes utilizan de mejor manera las ventajas de la diversificación lo hacen con un alto grado de flexibilidad. Es decir, manejan los recursos para aprovechar oportunidades y salirse a tiempo de una actividad riesgosa. Esto constituyó un problema para Fonaes, que debía ajustarse a lo programado. Era difícil aceptar que los productores desviarán los fondos de las empresas ganaderas a otras empresas. No había falta de comprensión en Fonaes sobre la importancia de diversificar y la necesidad de adaptación y flexibilidad. Porque Fonaes, a su vez, estaba presionado por la Secretaría de Hacienda y sus criterios de rentabilidad social. Además de que era difícil de implementar procedimientos flexibles dados los requerimientos burocráticos que operaban en dicho programa. ¿Cómo dar seguimiento a empresas cambiantes y diversificadas? ¿Cómo asegurar que los productores no desviarán los fondos a actividades poco rentables económica y socialmente? ¿Cómo apoyar la diversificación y continuar siendo socios?

Fonaes quería tomar en cuenta seriamente los procesos, la experiencia, el conocimiento, las particularidades culturales y los estilos de organización locales. En ocasiones, algunos de los promotores institucionales apoyaban *bayta la mano* la diversificación. Sin embargo, temían repercusiones negativas al no haber cumplido los preceptos marcados por el programa institucional.

Al final, lo que faltó fue tiempo y espacio. El tiempo burocrático impedía analizar mejor las alternativas que la misma población creaba para salir ade-

lante sin que mediara un criterio productivista rígido, no había espacio para el ensayo y error. Mientras que en las empresas privadas el riesgo y la audacia son valores aplaudidos y factores de éxito (y los fracasos son vistos como meros tropiezos), las dinámicas políticas al interior del aparato burocrático del Estado castigan los fracasos y no permiten el aprendizaje.

La dinámica excluyente del mercado y la sustentabilidad

El enfrentar la pobreza desde el seno mismo del mercado ha sido, como era de esperarse, bastante difícil. Fonaes implementó varias medidas con el fin de mejorar la calidad ganadera, introducir mayores niveles de tecnificación y apoyar a los productores en la búsqueda de mercados. Se crearon, por ejemplo, grupos de asesoría técnica que funcionaron en varias regiones, se impartieron cursos que incluían desde inseminación artificial hasta producción de alimentos balanceados y elaboración de quesos. Se promovieron vínculos entre instituciones de investigación (Inifap y la Universidad de Colima, por ejemplo) y los productores, así como entre los productores mismos.

Los ganaderos aceptaron algunas de las medidas sugeridas, pero permanecieron bastante reticentes a la tecnificación y en un caso — en la costa de Jalisco — se dieron conflictos más o menos serios con el equipo de apoyo técnico. Aquí se ha promovido la ganadería intensiva y altamente tecnificada por parte del gobierno desde hace años. La mayoría de los ganaderos, sin embargo, sigue sin implementar pastos apropiados, vacunan sólo en casos de necesidad extrema y no inseminan. No son pocos — incluidos algunos miembros de empresas de Fonaes — a los que no les queda otra opción que especializarse en vender ganado flaco. Y no es que sean ignorantes con respecto a sus posibilidades en el mercado y la búsqueda de calidad, sino que, por el contrario, conocen demasiado bien sus limitaciones. Han encontrado un nicho en el mercado: la venta de productos no terminados, en este caso ganado flaco — y saben que tienen pocas oportunidades de incidir en otros. No tienen posibilidades de competir con los grandes ganaderos que utilizan sobrantes de Coca Cola, Sabritas y otros productos que obtienen baratos — ganaderos que además tienen control sobre las cadenas de alimentos balanceados y los cortes de carne especializados. Por lo tanto, los pequeños productores de Fonaes no estaban dispuestos a invertir en cambios tecnológicos.

Con frecuencia se asume que los productores no son competitivos porque desconocen las exigencias de los mercados y no saben producir con calidad, pero como vemos, esto es una simplificación de la realidad. Los productores son mucho menos ignorantes de lo que se supone. Para entrar propiamente al mercado se requiere estar en el ajo, contar con redes y con información precisa, no sólo de precios y canales de distribución, sino de las vulnerabilidades del competidor, de los huecos que se pueden llenar, de las pequeñas ventajas que se pueden aprovechar.

El libre mercado no existe, el mercado es discriminatorio y excluyente. La discriminación de la que son objeto los productores de menos recursos proporciona herramientas para excluirlos aún más. El mismo Estado, mediante su política económica, favorece la creación de monopolios y permite la reproducción de mercados excluyentes. Hay contradicciones, entonces, entre los objetivos de Fonaes y los objetivos que propugnan otros sectores del Estado.

La participación y el espacio político

Al plantearse la necesidad de tomar en cuenta la voz de los pobres en una política social incluyente, Fonaes aborda de alguna manera la creación y consolidación de un espacio político para ellos. Pero los cambios en los espacios de participación de quienes están en los niveles económicos y sociales más marginados no se logran únicamente dentro de espacios formalizados y legítimos. Los productores buscan — y logran — espacios de participación a través de una serie de negociaciones y adaptaciones cotidianas en distintos momentos del ciclo de los proyectos.

Así, la participación no se ajusta a un marco acordado y formal que regule la exclusión y la inclusión, los canales institucionales de participación son utilizados y transformados para representar una diversidad de intereses. Los beneficiarios de los programas no son sujetos pasivos que se someten a los lineamientos marcados por las políticas públicas, sino que ejercen un grado de agencia política mediante la cual frecuentemente se cambian interpretaciones y se negocian lineamientos. La posibilidad de cambio social, entonces, comúnmente se presenta en los intersticios de los marcos político-administrativos formales, en los pequeños espacios que se crean en las fronteras de interacción entre los representantes del Estado y los beneficiarios de los programas (Long y Van Der Ploeg, 1989).

De igual manera, se reproducen formas de exclusión a pesar de las predisposiciones democráticas y la apertura de participación por parte de los implementadores del programa. Es inevitable que, en los procesos de implementación, no entren en juego únicamente aspectos de instrumentación y eficiencia técnica, sino que se involucren mediaciones interpretativas vinculadas a aspectos de control, autoridad y poder encarnados en las relaciones sociales que se generan.

Los espacios de participación

Fonaes buscó de manera explícita involucrar a los miembros de los grupos en el diseño de sus propios proyectos, en las decisiones sobre a) la forma de organización que adoptarían, b) el manejo de los fondos del proyecto y c) el manejo de los fondos recuperados. En tanto socios, las decisiones se debían tomar conjuntamente entre los representantes del programa y los grupos campesinos.

Sin embargo, si bien había consenso en que se requería la participación campesina para avanzar, en la práctica había ambigüedad en los tipos de participación que se buscaban y se aceptaban. No todos los operadores del programa coincidían en el tipo de participación que sería aceptable y la noción adquirió distintos significados. Para algunos, el criterio de participación campesina se limitaba a su asistencia puntual a reuniones y el trabajo responsable en el proyecto. Cuando mucho se esperaba que tomaran la palabra en las reuniones. Aunque se aceptaba que decidieran sobre la forma organizativa que adoptarían, el rango de opciones se limitaba a las previstas. Lo mismo sucedía con el manejo de los fondos, los cuales debían ajustarse a los criterios de eficiencia estipulados. Algunos funcionarios buscaron mayor involucramiento de los miembros de los grupos, aceptando distintas formas organizativas y distintos manejos de fondos, siempre y cuando se justificara congruentemente y no se salieran de los lineamientos marcados por el programa. De hecho, a pesar de que los campesinos no participaron en el diseño e implementación del programa mismo, había apertura desde las oficinas centrales y las representaciones estatales para tomar en cuenta sugerencias y críticas.

Aquí el problema es que la experiencia ha llevado a los productores a comprender que los planes que se conciben en los altos niveles gubernamentales se reinterpretan y transforman en los procesos de implementación. No es poco frecuente que los campesinos se quejen de que la intención del Presidente de la

República era beneficiar a los habitantes rurales, pero que son los burócratas quienes malinterpretan y manipulan los programas que en realidad sienten bien diseñados. Por eso es que hacen todo lo posible por llegar a los niveles más altos de la administración y denunciar su situación. Sin embargo, son muy pocos los que recurren a cambiar un programa, un lineamiento. Comúnmente, prefieren confiar en sus propias capacidades para negociar esto a nivel local, capacidad que ha agudizado su habilidad histórica para adaptarse. Esto fue particularmente evidente en el caso de Fonaes, donde los objetivos generales y la estructura del programa fue aceptado e incluso aplaudido. De hecho, se hacían referencias respetuosas a sus contenidos. Sin embargo, en la práctica la interpretación de los objetivos y sus implicaciones fueron objeto de controversia.

Las realidades de la participación y la idealidad de los grupos colectivos

Uno de los aspectos que generó ciertos conflictos fue la composición y organización de los grupos. Dado que la filosofía del programa incluía el desarrollo de una conciencia solidaria del asociado y del mejoramiento de sus aptitudes como ganadero social, inicialmente se estipuló que los proyectos debían considerar esfuerzos colectivos. Pero los campesinos habían aprendido a desconfiar de los esquemas de organización amplia a nivel ejido o comunidad y había resistencia a aceptar esa forma organizativa.

De hecho, hubo varios forcejeos sobre el sentido de la organización social y su carácter colectivo. Sin embargo, estos se resolvieron de manera un tanto pragmática. Esto es, mediante la formación de grupos más pequeños y afines que permitían diversas formas de asociación y estilos de trabajo que combinaban tareas desarrolladas colectivamente con otras individuales o familiares. Así, en todos los grupos, el manejo administrativo y la comercialización se mantiene con un carácter grupal, pero en el manejo cotidiano del ganado, en la siembra de pastos y otras labores, operan subgrupos de trabajo que combinan diversas formas de participación personal.

Estas formas de organización estuvieron, en primera instancia, condicionadas por las posibilidades de acceso a los recursos forrajeros e infraestructura productiva. En algunos casos, las comunidades agrarias que se organizaron como empresa ganadera adoptaron el colectivo como reflejo de su asamblea, lo cual suponía el involucramiento de todos los miembros del ejido, de quienes en este momento estaban o hubieran estado integrados al proyecto ganadero.

Otras empresas se conformaron como sección especializada o como sector de producción, y se integraba sólo un grupo de productores interesados en la ganadería. Con el paso del tiempo, en ambos tipos de organización se fueron creando subgrupos de trabajo internos, ya sea que optaran por el trabajo semicolectivo o el individual que al parecer les resultó más eficiente.

En algunos casos el colectivo era más una asociación formal que real, dado que no existía gran afinidad entre los miembros. Frecuentemente los diversos grados de consolidación de las empresas sociales se explican por sus distintas condiciones organizativas. El temor de algunos de los promotores de Fonaes era que se llegara a una individualización extrema que llevara a una ganadería capitalista y especulativa sin obligaciones solidarias, equiparando a Fonaes con las acciones del Barrural. Sin embargo, no se puede afirmar que la introducción de prácticas individuales o semigrupales y familiares hayan dado al traste con el ideal colectivista. Por el contrario, el cambio hacia lo semicolectivo o familiar y la creación de grupos de trabajo que substituyeron el manejo colectivo de las empresas, lograron condiciones de manejo más acordes a las costumbres locales y favorecieron el que las tareas cotidianas se realizaran con más responsabilidad.

Se puede decir que este cambio de organización fue un cambio desde abajo, debido a que surgió del encuentro entre socios de las empresas de Fonaes (de Michoacán, Jalisco y Nayarit) celebrado en Tomatlán en 1997. Tal situación fue reportada como muy benéfica por parte de varios grupos de socios. El paso a los subgrupos afines promueve mayor arraigo a la tierra o parcela y un mayor sentido de pertenencia a la empresa con un aporte propio. Esto puede impedir a la larga el acaparamiento de recursos y aún facilitar un manejo técnico del ganado cuando se pueda implantar la rotación de potreros de forma más natural al pasar de las parcelas propias a los agostaderos comunes. Por otro lado, al trabajar entre los más allegados se resolvieron problemas de desconfianzas e incertidumbres sobre la responsabilidad de los otros socios que "no le ponían ganas".

Aunque en Nayarit hubo grupos que se mantuvieron como colectivos, algunos tuvieron mayor éxito que otros, puesto que en ocasiones se presentaban conflictos entre los socios dada la dificultad de ponerse de acuerdo para el manejo del ganado. En varios casos se pagó a un vaquero para hacerse cargo del manejo del ganado a nombre del grupo. Aquí el problema era doble: el vaquero no quedaba satisfecho con el bajo salario que se le podía ofrecer y

la sociedad se quejaba de que se sacrificaban ganancias para pagar al vaquero. En otras empresas le apostaron a un trabajo rotativo entre los integrantes. En el mejor de los casos, se elaboró un reglamento interno, pero en un caso su estricta aplicación suscitó la expulsión o la renuncia de más de 10 socios fundadores.

Los subgrupos familiares tampoco carecieron de problemas y dilemas para los operadores del programa. Algunos productores tradujeron esta forma organizativa como su derecho a algún grado de autonomía, argumentando que Fonaes no debía interferir con la membresía de los grupos y su organización interna. De hecho, el significado preciso de lo que se nombraban como 'grupos familiares' era ambivalente. Los operadores del programa suponían que esto significaba que hermanos, padres, hijos y de preferencia también esposas, hijas y hermanas trabajaran como empresa. Esto permitió que algunos productores incluyeran en la lista a hermanos que no vivían en el pueblo, o que se considerara como socias a las esposas e hijas quienes en realidad no trabajaban en la empresa ni se les había dado su parte de ganado. Así, en algunos casos la identidad como "grupo familiar" escondía la acumulación de ganado en manos de unos cuantos. La asociación común de "familia" con la esfera de lo privado constituía un mecanismo tácito para excluir al gobierno de lo que ciertos productores consideraban debía ser respetado como su autonomía y privacidad. Aunque esto constituyó un logro de los productores en términos de su espacio político en relación con el Estado, reforzó la exclusión de las mujeres y reprodujo relaciones patriarcales dentro de los hogares.

Estas experiencias nos hablan de las realidades de la participación y nos explica por qué es tan frecuente que sólo se recurra a ella en la retórica. La participación implica conflictos y un aprendizaje mutuo en la negociación. Al favorecer la participación real, Fonaes enfrentó problemas pero adquirió experiencias valiosas. Experiencias que muy probablemente se perderán con los cambios sexenales en los programas si no se sistematizan y se toman seriamente en cuenta.

Las organizaciones y el problema de la representación de los productores

Las organizaciones políticas locales que lograron garantizar a sus agremiados acceso a la ayuda gubernamental a través del Fonaes, pudieron fortalecer su influencia en las regiones. Influencia que posteriormente usarían frente a los

operadores del programa para ejercer algún control en algunos aspectos cruciales de la implementación. De hecho, de esto trata la participación. Sin embargo, ello no implicó que automáticamente los más pobres se beneficiaran, ni que las empresas sociales se desarrollaran como estaban previstas en el programa. Esto se debe a cuando menos dos factores:

- a) La posibilidad de adquirir crédito implica acceso a círculos de información, así como una habilidad para movilizar recursos sociales y organizativos, trabajar en redes sociales, cooperar y construir relaciones de confianza, pero también implica competencia, exclusión y diferenciación social. El acceso mismo adquiere un precio, llevando a formas de dependencia, control y clientelismo.
- b) Las organizaciones locales se vinculan a nivel municipal, regional y nacional. Dicha vinculación es necesaria y positiva en muchos sentidos. Por un lado, permite a los más pobres el acceso a recursos en un nivel más amplio y permite sobrepasar barreras impuestas por cacicazgos locales. Por otro, lleva las pugnas y conflictos regionales y nacionales a las arenas locales. Para los campesinos es claro que el Estado no es un actor monolítico con una única y definida agenda. El conocimiento de este hecho les proporciona espacios de maniobra. Pero los grupos "apadrinados" por algunos funcionarios externos al programa debían ser leales a ciertas facciones dentro del propio gobierno. Los ciclos políticos y el clientelismo implican que la demanda efectiva refleje exigencias basadas en el poder político y no en la equidad o la necesidad.

Así, la participación campesina en los procesos de toma de decisión se encuentra demarcada por las acciones de redes entrelazadas y frecuentemente en conflicto, donde se confrontan cuestiones de representación y legitimidad. Aunque tales confrontaciones se den en el ámbito del programa, lo que está en juego se refiere a luchas por el poder en otros ámbitos, incluyendo, por ejemplo, el reforzamiento de lealtades hacia ciertas facciones del partido en el poder o la legitimación de la representación adecuada de "los pobres" por parte de una organización política.

Esto de ninguna manera descarta la necesidad de participación de los pobres mediante organizaciones representativas, pero sí advierte sobre la urgencia de un replanteamiento de las dinámicas políticas e institucionales en las

organizaciones y de un aprendizaje de ambas partes. El reto de crear y consolidar espacios de participación para "los pobres" no se puede ver en aislamiento de tales procesos. Podemos seguir hablando de participación en términos un tanto románticos quizá, pero en la práctica se la enfrenta uno como realidad compleja y por demás problemática.

A manera de conclusión: viabilidad y potencialidad de la vía productiva para el combate a la pobreza

El hecho significativo es que las empresas de Fomaes sigan funcionando en un 83%, aunque por sí solo no permite afirmar que se ha logrado un buen nivel de eficiencia del programa. Sin embargo, nos autoriza a insistir en que la vía productiva sigue teniendo un potencial inexplorado. Como corolario de las disputas intergubernamentales se le ha negado la posibilidad de crecer o adquirir un nivel de operación que permita apreciar sus ventajas comparativas en una economía de escala mayor.

Las críticas a Fomaes en el sentido de no llegar a los más pobres o no proporcionar un seguimiento adecuado a los procesos organizativos, pueden tener elementos de validez. Sin embargo, habrá que reconocer que en general estos problemas no han sido resueltos tampoco por otros programas gubernamentales. La situación no se resuelve, por ejemplo, mediante la focalización dirigida desde instancias centralizadoras, como se plantea en Progresía. Según el documento de lanzamiento del Progresía la selección de beneficiarios de la política social debiera realizarse siempre por vías objetivas que eviten las contaminaciones partisanas y los sesgos de corte corporativista. Tal criterio pone en entredicho dos de los supuestos principales de la vía productiva del combate a la pobreza:

- a) la intención de privilegiar procesos organizativos de corte comunitario y no de corte individual, y
- b) su énfasis en lograr impactos relevantes para el desarrollo regional y local.

Ambas orientaciones suponen la acción concertada entre diversos sectores sociales y no únicamente la acción entre los grupos o familias de pobres extremos. Dentro de la complejidad que representa el combate a la pobreza por vías productivas, lo más significativo es establecer y reforzar las formas de

concertación que permitan reforzar estrategias de sobrevivencia dentro de las empresas que a su vez faciliten y garanticen la acción concertada entre los grupos de pobres moderados y aquellos de las familias en extrema pobreza. El supuesto es que la acción concertada de los grupos — y no sólo la focalización de los recursos en los más pobres — puede resultar eficaz para enfrentar condiciones adversas de comercialización y desventajas organizativas diversas.

Como hemos mencionado, el camino no es fácil. Los problemas de mercado, los diversos intereses que entran en juego, y la falta de información son algunos de los obstáculos que hay que enfrentar. Los procesos de aprendizaje incluyen, mejorar las rutas de acceso a recursos gubernamentales, evitar la reproducción de formas de exclusión e incluir la voz y representación de los pobres en el proceso de desarrollo que se impulsa.

Bibliografía

- Arce, Alberto y Long, Norman (1992), "The Dynamics of Knowledge Interfaces Between Mexican Agricultural Bureaucrats and Peasants", en Long, Norman and Ann Long (eds), *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. Londres: Routledge.
- Barra, Armando (1999), *Una de Vagueros: Reporte de Evaluación de las Empresas Ganaderas de Fomares*, Mecanoescrito.
- Camou Healy, Ernesto (1994), *Los Sistemas de Producción Bovina en Sonora: Criadores de Becerras, Cambio Tecnológico y Mercado Internacional*, Tesis de Doctorado, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Crush, Jonathan (1995), *Imagining Development* en Jonathan Crush (ed), *The Power of Development*. Londres: Routledge.
- Indesol-Sedesol (1999), *Seminario de Actualización sobre Política Social Integral*, Mecanoescrito.
- Kabeer, Naila (1998), *Realidades Trastocadas: Las Jerarquías de Género en el Pensamiento del Desarrollo*, México: Ed. Paidós-IEE-UNAM, PUEG.
- Law, John (1994), *Organizing Modernity*, Oxford: Blackwell.
- Levy, Santiago (1994), "La Pobreza en México", en Félix Véliz (coord), *La Pobreza en México: Causas y Políticas para combatirla*, México: IIAM/ICE, serie Lecturas 78.
- Long, Norman (1984), "Creating Space for Change: A Perspective on the Sociology of Development", en *Sociologia Ruralis*, vol. XXIV-3/4 pp. 168-184.
- Long, Norman (ed) (1989), *Encounters at the Interface: A Perspective on Social Discontinuities in Rural Development*, Wageningen Sociologische Studies 27, Wageningen Agricultural University.
- Long, Norman and van der Ploeg, Jan Douwe (1989), "Demythologizing Planned Intervention", en *Sociologia Ruralis*, vol. XXIX- 3/4.
- Long, Norman (1990), "From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The Case for an Actor Oriented Sociology of Development", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 49 pp. 3-24.
- Najites, Monique (1999), *In the Name of the Land: Organization, Transnationalism, and the Culture of the State in a Mexican Ejido*, PHD Thesis, Wageningen Agricultural University.
- Progresá (1997), *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Téñez, Luis (1994), *La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal*, México: Fondo de Cultura Económica.

EL PROGRESA EN EL DEBATE ACTUAL
EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL:
REFLEXIONES FINALES

Mónica Gendreau¹

El enorme deterioro social y empobrecimiento que se producen en México y América Latina como consecuencia de las crisis recurrentes, el cambio de estrategia económica y los ajustes de la década de los ochenta - que lejos de mejorar agravaron la situación de pobreza en la región- han despertado el interés por las políticas para combatirla, disminuir la desigualdad y poner en práctica una política social más eficaz. El conjunto de trabajos publicados en el presente volumen nos permiten recoger los análisis y propuestas que se discutieron durante el seminario y que se ubican en el corazón mismo del debate en torno a la política social y superación de la pobreza en todo el continente. Se elucida si es conveniente poner en práctica políticas redistributivas (reforma fiscal, subsidios al consumo básico, etc.) para impulsar el desarrollo social, dando prioridad al empleo y los salarios, o encaminar los recursos para impulsar políticas focalizadas de apoyo a la salud, nutrición y educación de los grupos más desfavorecidos de la población.

La evaluación de las políticas sociales se deriva de la evidencia de que en la región en los últimos treinta años se han aplicado diferentes esquemas con resultados poco alentadores. No obstante que en el último lustro de los años noventa se da un crecimiento económico modesto, la pobreza moderada y extrema no han manifestado una reducción equiparable. La actualidad de la discusión en torno a alternativas de combate a la pobreza se manifiesta en gran parte de los países del área y México no ha sido la excepción.

El Seminario de evaluación de política social (titulado "Teorías vigentes para el combate a la pobreza en México") cuyos trabajos recoge la presente obra, forma parte de un esfuerzo que desde diferentes ámbitos (gubernamental, Progresá, 1999; de organismos internacionales, Rimisp, FAO, 1999 y académicos, Ciesas, Progresá, 1998) lleva a cabo una evaluación del Progresá tanto en su instrumentación como en sus resultados iniciales. Algunos autores aquí

¹ Docente investigadora de la Universidad Iberoamericana -Golfo Centro. Responsable del Proyecto "Construcción de Alternativas a la Pobreza" del SELVA-ITESO.

reunidos parten de una perspectiva de la evaluación del Progresá desde el marco analítico que ofrecen los dos paradigmas de política social más influyentes en América Latina y México (universalista y focalizada) centrados en: los aspectos jurídicos e institucionales, sus objetivos, las formas de financiamiento y los criterios de asignación de recursos, así como en el papel del Estado en relación con la sociedad. Otro ámbito de evaluación contrasta los elementos novedosos del Progresá frente a la política social que le precede (principalmente el Pronasol) y señala las dificultades y sesgos en la selección de la población objetivo, y las consecuencias de su aplicación en el corto y mediano plazos. Otros autores parten de su experiencia en el análisis y balance de programas similares, para evaluar el texto publicado en el *Diario Oficial* -que da cuenta de la forma de operación y aplicación- y para señalar los obstáculos a los que se enfrenta una política social de estas características, en un contexto sociopolítico como el nuestro. Finalmente, encontramos un grupo de artículos que realizan una evaluación desde la perspectiva del trabajo comunitario y la investigación de campo, que nos ofrecen una mirada desde los estudios microsociales en los que se empiezan a dibujar algunos de los principales logros y problemas a los que se enfrenta el Programa en los ámbitos comunitario y familiar.

En este ejercicio de interpretación y evaluación del Programa, resulta de primordial importancia tomar en consideración el contexto en el que surge el Progresá. Los diferentes modelos de desarrollo seguidos en América Latina desde el primer cuarto del presente siglo corresponden a una determinada concepción del Estado, la sociedad y la política social. Como coinciden Emilio Duhau, Martha Scheingart y Enrique Valencia,² el modelo de desarrollo de Industrialización por Sustitución de Importaciones se funda en la importancia central del crecimiento del mercado interno, por lo que la intervención activa del Estado se acompaña de una política social integrada a la política económica redistributiva, principalmente a través de la definición de políticas de empleo y salario, la inversión en infraestructura y servicios. Sin embargo, las acciones de bienestar y de las instituciones de seguridad social cubren solamente al sector productivo formal. Esta situación da lugar a un "Estado de Bienestar Social Fragmentado" o parcial, que no llega a tener la cobertura ni

2. De aquí en adelante las referencias de las obras del presente volumen se harán únicamente con la mención de los nombres de sus autores.

profundidad de los europeos, pero que constituye un patrimonio, un capital que permitiría hacer frente a la transición hacia la etapa de apertura económica.

El Estado de bienestar social limitado, se centraba en la protección de trabajadores asalariados - vinculados corporativamente a organizaciones sindicales y políticas de emvergadura nacional. En este periodo era común que se optara por políticas circunstanciales que constituían una respuesta a las presiones de diversos grupos de la sociedad. La política social correspondía con los objetivos de construcción del Estado-nación que se apoya en la industrialización y en la creación de las clases medias urbanas. El financiamiento de esta política social se logra mediante una contribución tripartita: Estado, trabajadores y empleadores (Raczynski, 1999).

Asimismo el Estado instrumentó políticas de acceso universal a servicios de educación, en mayor medida, y de salud, con una menor cobertura, promoviendo subsidios a los precios de alimentos básicos (como mecanismos de regulación de la oferta) y apoyos a pensiones y construcción de vivienda para los trabajadores, políticas que desprotegían a los campesinos y a los sectores urbanos pobres no asalariados. Diversos estudios que convergen con los análisis de organismos multilaterales (BM y BID) discuten el impacto fuertemente regresivo de estas políticas (Scott, 1998, Raczynski, 1999, Scott, 1999). Bajo este esquema, en México, a partir de los años setenta empiezan a tener lugar algunos programas de alivio a la pobreza como son: PIDER, Coplamar, SAM, y recientemente Pronasol.

Después del casi estancamiento de los años ochenta (1 % anual promedio de crecimiento del PIB) y a pesar de la reactivación económica vivida en los años noventa en América Latina (3.3%), en términos absolutos el número de pobres se mantuvo ligeramente arriba de los 200 millones de personas, a los que México contribuye con 25% del total (Cepal, 2000). Ante la ineficiencia y carácter regresivo de las políticas sociales, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales propician la transición de un esquema de política social inspirado en la tradición universalista hacia un esquema de focalización. Ahora se instrumentan programas dirigidos hacia los pobres y grupos más vulnerables, con un uso marginal y transitorio de subsidios generalizados de manera que se intervenga "lo menos posible" en el mercado. Las políticas de focalización parten de una crítica severa a los modelos de Estado de bienestar así como de la definición del nuevo papel del Estado en relación con el mercado y la sociedad. La política social se plantea como objetivo central mitigar los efectos

sociales de los ajustes y de las políticas económicas adoptadas desde la apertura comercial.

Entonces, la definición de la política social focalizada corresponde con el nuevo modelo de desarrollo "hacia fuera", la participación de nuestros países en una economía global y el arribo del pensamiento neoliberal a nuestro continente. Inspirado en principios individualistas y liberales en que el Estado deja de ser proveedor y evita intervenir en el mercado, propone la participación de los beneficiarios de los programas, acorde con el paradigma democrático liberal y con la crisis del corporativismo tradicional. Dentro de los objetivos que persigue esta nueva definición de la política social se encuentran: a) consolidar el control, peso e influencia de las fuerzas privadas en lo social; b) evitar el estallido de conflictos políticosociales como efecto del incremento en la desigualdad y pobreza extrema; c) garantizar la integración económica, la exportación de productos básicos hacia las economías del Norte y la vinculación con la economía global (Lerner, 1996).

El interés que surge en América Latina por lo social desde inicios de los años noventa obedece a la vez a una inquietud que se induce desde fuera (organismos multilaterales y financieros internacionales) como a las críticas domésticas de organizaciones civiles e intelectuales, preocupados por la creciente polarización social que podría afectar la gobernabilidad y la convivencialidad.

Al incorporarse la teoría del mercado de corte neoliberal al discurso gubernamental, la política social emplea criterios de eficiencia y mejora de calidad en los servicios, competitividad y participación de los beneficiarios, acompañado de la descentralización, desburocratización y, en ocasiones, privatización en algunas áreas (como el sistema de pensiones). El objetivo de la eficiencia sustituye al de la ampliación en la cobertura de los servicios. Cabe resaltar, sin embargo, que ello no implica el retiro del Estado, sino una nueva definición de su papel, que evitaría su intervención en la esfera microeconómica pero en la que incrementa su participación en la esfera macroeconómica - búsqueda del equilibrio fiscal, fomento del ahorro interno y la inversión externa, entre otros. Bajo estas premisas, las instituciones sociales no deben ser subsidiadas ni manejadas con criterios ajenos al mercado. Como hemos señalado, los objetivos de la política social se dirigen a los pobres extremos con políticas de focalización, para mitigar los efectos sociales del cambio estructural. Además este nuevo enfoque de la política social busca legitimidad en la arena internacional con los Organismos Financieros Internacionales.

La gravedad del problema estriba en que la fragmentación de los sistemas de bienestar social, que dejaba fuera a amplios sectores de la población, no es revertida por la política de focalización, ya que ella se constituye en una nueva forma de exclusión. Esto se agrava por la desvinculación entre la política económica y la política social que establece que el empleo y los salarios se definirían en el mercado, dejando de ser instrumentos centrales de política social. Esta se concibe como una estrategia compensatoria, que no distorsiona el mercado con subsidios a la oferta o actividades "populistas y paternalistas." Ante la ausencia de nueva institucionalidad por la crisis de la política social universalista en varios países - y México no ha sido la excepción -, se ha tendido a dismantelar o debilitar las instituciones existentes, lo que ha generado una mayor desprotección fundamentalmente en el campo, como apunta con precisión el artículo de Escobar en esta misma obra.

El planteamiento esencial del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, que tiende a estandarizar el diseño de los programas sociales en América Latina, sostiene que para resolver los problemas de rezago social es indispensable el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Aunque reconoce que el Estado tendría que intervenir a través del diseño de una política social cuyo objetivo sería invertir en capital humano para que los pobres extremos sean capaces de integrarse al mercado laboral.

La reorientación del sistema de bienestar social en México, iniciada en los años ochenta, se ha caracterizado por un cierto grado de descentralización en servicios de salud y educación básica -acompañada de la centralización de los programas nacionales orientados a los pobres-; y por una reforma financiera y operativa de la seguridad social y de los fondos de vivienda - a partir de las aportaciones individuales-, que no se integran como un derecho laboral. En este contexto, los recursos públicos escasos, deberían aplicarse de manera focalizada mediante subsidios a la demanda, cuya evaluación se realizaría en función de la medición de su efecto y no únicamente del monto del gasto aplicado. De acuerdo con Ignacio Román, el paradigma previo partía de la base del acceso universal (aunque limitado) y del papel redistributivo de las políticas sociales, que fueron aplicados muchas veces con resultados perversos. El nuevo paradigma sustituye este derecho por el acceso diferenciado a través de la privatización, la competencia y el subsidio a la demanda, por considerar que éstos reducen los efectos perversos de la intervención pública en el mercado.

En este contexto se instrumenta el Progreso desde mediados del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, con características que curiosamente podríamos definir como híbridas, ya que es expresión clara de la nueva vertiente de focalización y la profundiza, pero se monta en la infraestructura y operación de las instituciones federales de salud y educación, desde un planteamiento original no sólo en México sino en el contexto internacional (Scott, 1999). Favorece el acceso a servicios educativos, alimentarios y de salud, al tiempo que otorga recursos vía becas educativas y suplementos alimenticios que los usuarios podrían usar "libremente" en el mercado - lo que supone la existencia de oferta de bienes en los ámbitos local y municipal. Este programa ocupa así un lugar central en la política social que transita de la eliminación de la política universal basada en los subsidios a la oferta, la redistribución del ingreso, el acceso al empleo, la inversión en infraestructura y servicios hacia una focalización centrada en las transferencias o subsidios a la demanda de los pobres extremos. Por ejemplo, en un esfuerzo del gobierno mexicano por "sustituir" subsidios alimentarios generalizados, el sistema Conasupo se transforma en tres subprogramas destinados a la focalización de estos subsidios - Diconsa, Liconsa y Fidelist (Cfr. Gerardo Ordóñez). Con ello se trata de eliminar la intervención gubernamental en la oferta de bienes y servicios básicos, y se otorga una transferencia monetaria (individualizada o familiar) que opera como subsidio a la demanda, con la supuesta corresponsabilidad del beneficiario en la superación de la pobreza. Además se busca eliminar el sesgo urbano y regresivo del subsidio. Según Levy y Dávila (1999) más de 50% de los subsidios se concentraba en la Ciudad de México, que sólo contribuía en 7% a la población infantil con grados moderados y severos de desnutrición en el país, mientras que sólo 15% llegaban al sureste de México, con más de 50% de la población infantil desnutrida.

No obstante, este es un tema sensible que se encuentra en el centro del debate de la política económica (fomento a la producción de granos básicos) y social (subsidios y abasto de granos), ya que hay quienes afirman que en un país como México en donde más de 60% de la población es pobre, este tipo de subsidio universal asegura el abasto de maíz para el consumo de la mayoría de la población que cuenta con escasos recursos. También encontramos una discusión acalorada en torno a si el desabasto y la desincentivación a la producción de granos básicos está agravando los índices de desnutrición infantil en áreas rurales donde no llega el Progreso.³ Sin embargo, los defensores del

Progreso señalan el fuerte sesgo urbano de los subsidios alimentarios previos a 1998 que concentraban 68.9% del total; en cambio, a partir de 1999, los subsidios alimentarios focalizados concentran 95% del total y son aplicados con un sesgo rural (76% del subsidio) mediante políticas focalizadas como el Progreso (Scott, 1999: 19). Todos estos elementos se encuentran en el corazón del debate. ¿Cómo fortalecer la atención productiva a los pobres rurales? ¿Qué hacer con los subsidios de corte universal en un país de mayoría de pobres? ¿Cómo atender la pobreza urbana?

El Progreso se sustenta en el paradigma de capital humano que busca desarrollar las capacidades de los individuos para incorporarse al mercado. Sin embargo, esta perspectiva no toma en consideración que la pobreza es consecuencia de condiciones estructurales que de no modificarse, el Programa tendrá resultados muy limitados (Cfr. Jaime Preciado). Progreso parte del "supuesto heroico de que los pobres pueden superar por sí mismos su condición de pobreza en tanto y en cuanto las externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura y el establecimiento de regulaciones adecuadas les proporcionen las oportunidades que les permitan desplegar su potencial productivo" (Cfr. Emilio Duhau). Para los diseñadores del Programa "La pobreza no es un problema de distribución de ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos" (Progreso, 1999: v). Por ello, la política de inversión en capital humano sería una forma de brindarles oportunidades para ser productivos en el mercado. Sin embargo, debe precisarse que el Progreso se centra en las potencialidades de los niños y sobre todo de las niñas de las familias en pobreza extrema, pero deja de lado las necesidades y potencialidades de los adultos pobres; busca apoyar a estos niños y niñas para que en el futuro se integren al mercado laboral, pero desatiende a los pobres extremos adultos. Es pertinente la pregunta de si tal omisión favorecerá la eficacia de estas acciones.

Otro rasgo del Programa es que continúa siendo un asunto del gobierno federal (que define de manera centralizada los objetivos y asignación del gasto), combinado con cierta descentralización en la operación - que no se traduce en participación y pluralidad en el diseño, instrumentación y evaluación. A los usuarios se les incorpora, se les hace corresponsables en la solución de sus

3. Veamos más adelante la discusión en torno a errores de exclusión del Progreso, que atiende a menos de la mitad de las familias consideradas como pobres extremos.

problemas, pero no se les integra proponiendo objetivos y proyectos, sino sólo participando en su realización (Nahmad, et. al. 1998; Villarreal y Torres). La realidad es que el programa busca resolver problemas inmediatos y no pretende desarrollar una conciencia o participación democráticas (Cfr. Manuel Canto y Juan Manuel Ramírez). Más que bases para la participación democrática, como veremos, los principios mismos de focalización pueden crear nuevas formas de relación clientelar en torno a grupos gobernantes, clientelas que los apoyan en retribución de ciertos beneficios sociales.

Al concluir las recientes dos décadas (1980-2000) se ha hecho evidente que la liberalización de la economía no ha limitado la vulnerabilidad social sino que, por el contrario, ha exacerbado las tendencias de desigualdad y agudizado los procesos de concentración del ingreso, empobrecimiento y exclusión social y regional. De acuerdo con Alberto Arroyo e Ignacio Román, el tipo de crecimiento que ha tenido México se contraponen con los objetivos sociales de superación de la pobreza, situación que sería resuelta, según el gobierno, por la vía de la política social.

La justificación del gobierno para implantar una estrategia focalizada en el caso de México es la enorme dispersión poblacional, por un lado, y la deficiente cobertura y los efectos regresivos de los sistemas públicos de salud y educación, por el otro. Por esto la política social se divide explícitamente en "acciones amplias" y "acciones dirigidas" a los "grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación no se benefician de manera homogénea tanto del crecimiento económico como de las acciones amplias de la política social" (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999). En 1998 las acciones amplias absorbían 90% del gasto social y el gasto dirigido se dividía a su vez en programas de inversión en capital físico (3.5%), oportunidades de ingreso (1.8%) y capital humano (4.7%). En 1999 aún con la expansión presupuestal, el Progreso representaba 35% del último rubro, es decir, menos de 2% del gasto social (Levy, 1999). No obstante, hay que reconocer que el Progreso es el primer programa de gran envergadura que intenta basarse en una estrategia de combate a la pobreza que establece criterios y mecanismos de focalización fundamentados de modo riguroso y articulado (Cfr. Escobar). Asimismo, diversos autores reconocen su eficiencia ya que del presupuesto total 86.4% llega a los beneficiarios en forma de transferencia monetaria o en especie (Scott, 1998).

Evaluación en torno a la operación del programa

Siguiendo a Emilio Duhau, el Progreso se construye sobre la base de una focalización en tres planos: *primero*, en el plano de la medición de la extrema pobreza que incorpora criterios que afectan los resultados que se logran y que en el caso del Programa no son explícitos -según lo muestra el artículo de Julio Boltvinik y Fernando Cortés. Sigue un procedimiento que parte de la definición de Línea de Pobreza Extrema que no se funda en métodos estadísticos, sino en una definición normativa - la Canasta de Necesidades Esenciales de Coplamar (1982) calculada en un dólar diario por persona por la CEPAL. De esta manera se decide el destino de la inmensa mayoría de la población pobre que queda excluida del Progreso, ya que no se establece un compromiso por ampliar el programa a toda la población (rural o urbana) en extrema pobreza.

La selectividad en este Programa implica, de entrada, una alta exclusión social. El porcentaje de excluidos va desde 55.1% hasta cerca de 89.2% de la población en pobreza extrema, de acuerdo con las estimaciones de Cortés y Boltvinik (quienes parten de diferentes cálculos del universo de pobres extremos). En este sentido, la situación de los pobres puede agravarse por el carácter particularista de Progreso que, en el mejor de los casos, podría mejorar la situación de un grupo de beneficiarios, manteniéndolo en pobreza o marginación a la gran mayoría.

Es aquí donde el Progreso ha desatado el mayor número de críticas, ya que en una sociedad en donde el porcentaje de pobres es tan elevado - los cálculos más conservadores sitúan la pobreza en 40% llegando hasta más de 60% de la población- se debería diseñar un programa que maximizara la cobertura, es decir, que minimizara el error de exclusión (Scott, 1998). El hecho de que las comunidades en extrema pobreza que carecen de infraestructura educativa y de salud no sean incluidas en el programa resulta contradictorio. Evidentemente este grupo de excluidos es el que debería tener máxima prioridad para el Programa y combinarse con políticas de inversión en infraestructura y ampliación de la cobertura de servicios.

Segundo, en términos valorativos no existe un criterio empírico y objetivo que sustente que los programas sociales tengan que dirigirse a apoyar a los pobres extremos en las áreas rurales. Si bien es indiscutible que la mayor intensidad y severidad de la pobreza se manifiesta en estas áreas, de ello no se sigue que el Programa deba tener un sesgo rural. Como lo muestran los traba-

jos de Clara Jusidman y de Boltvinik y Cortés, la pobreza urbana no sólo es mayor en números absolutos, sino que crece a una tasa mayor que la que se asienta en áreas rurales. Reconocen, sin embargo que la pobreza extrema presenta una mayor incidencia y severidad en las áreas rurales, lo que le da un carácter de mayor urgencia. Pero ello no es razón suficiente para que la pobreza urbana quede fuera de un Programa central en el combate a la pobreza.

Tercero, en términos analíticos el Progreso se funda en axiomas que se pretenden derivados de la teoría económica neoclásica, pero que, nuevamente provienen de interpretaciones normativas de la realidad. Parten de la afirmación de que el Estado cuenta con recursos escasos y, por lo tanto, la política social debería buscar elevar la productividad de los individuos en pobreza extrema a través de la educación. Sin embargo, como se ha mostrado en estudios realizados en contextos sociales semejantes a los nuestros, la educación por sí misma no permite la superación de las condiciones de pobreza si no se genera en un contexto productivo y distributivo de la riqueza que propicie la actualización de las potencialidades desarrolladas por la educación (CEPAL, 2000). Emilio Duhan considera "erróneo el supuesto de que pueden existir políticas sociales eficaces que sean neutras respecto de la distribución del ingreso."

Por otra parte, la concepción tanto de las causas como de las posibles soluciones a la pobreza parten de un reduccionismo economicista en la base del individualismo metodológico subyacente en la concepción misma del Programa, que supone la existencia de individuos "racionales" que entran a tomar decisiones en el mercado, estableciendo una equivalencia entre éste y la sociedad (Cfr. Preciado). De aquí se desprende que la solución a la pobreza implica únicamente la habilitación de las capacidades individuales para que los pobres puedan incorporarse al mercado, lo que deja sin incorporar al análisis los condicionantes estructurales de las múltiples formas de desigualdad económica, política, sociocultural y regional.

Un problema central, señalado en varios de los trabajos discutidos durante el seminario, es que la instrumentación del Progreso no está sustentada en una forma de acceso regulada por principios jurídicos como podría ser el Derecho Constitucional a la educación, el empleo y la vivienda. Se funda en criterios administrativos que buscan cumplir ciertas metas - que hemos visto modificarse según criterios de ajuste al gasto gubernamental - pero que constituyen una posibilidad y no un derecho exigible, lo que pone en duda su continuidad y su eficacia final. Por ejemplo, resulta difícil aceptar que las familias que recibirán

un ingreso extra por inscribirse en el programa durante tres años logren superar la pobreza - ello se evidencia en los resultados mismos de la evaluación realizada por Progreso (1999). Incluso, se señala, el efecto de haberlo recibido y después suspenderse, puede ser perverso. Emilio Duhan y Martha Scheingart, a partir del análisis de experiencias similares en el continente, señalan que el carácter asistencialista y de corto plazo del Programa será incapaz de revertir las desigualdades socioeconómicas del país.

Ahora bien, el hecho de que el Progreso busque activamente a los pobres extremos, es un elemento positivo del programa. Al contrastar este Programa con los resultados del Pronasol que se basa en un procedimiento de autoselección, se pone en evidencia que el segundo favorece a las personas mejor organizadas e informadas, excluyendo precisamente a los pobres extremos que no cuentan con estas condiciones. El trabajo de campo realizado por Agustín Escobar coincide con la evaluación de Progreso (1999: 377) que muestra que para 83.2% de los entrevistados es el primer programa social federal que alcanza a la población en extrema pobreza. Pero esta misma ventaja se vuelve contra el Programa, dado que la selectividad excesiva genera costos políticos y sociales importantes en la cohesividad de las comunidades, agravados más que mitigados por el proceso de refinación del padrón de beneficiarios (Mercedes González de la Rocha; Florinda Riquer; Scott, 1998). Esta situación es aún más delicada en las comunidades indígenas que cuentan con sistemas tradicionales de gobierno y distribución de la riqueza (Nahmad, 1998).

Los especialistas señalan que, al seleccionarse comunidades de alta y muy alta marginalidad, que en general son bastante homogéneas, debería atenderse a toda la población ya que es mayor el riesgo de excluir a población en extrema pobreza que de incluir a población que no lo es. Ello facilitaría la operación, seguimiento y evaluación de los resultados así como la movilización de los recursos comunitarios y locales (Nahmad, 1998).

Desde el punto de vista de la operación del programa, las investigaciones de campo encuentran algunas ventajas. Los componentes del Progreso (salud, educación, alimentación) a cargo de diversas secretarías, permiten reducir gastos y evitan duplicidad de funciones logrando la mayor eficiencia en relación con los recursos aplicados. Sin embargo, en el cálculo de la mayor eficiencia en el gasto (más del 85% de cada peso invertido llega a los beneficiarios) no se contabilizan toda una serie de costos imputados a los sectores de salud y educación, quienes tienen mayores costos de inversión en infraestructura (clínicas

y escuelas) y gasto operativo (salarios de servidores de salud y profesores) (Cfr. Scott, 1999: 17-18).

La evaluación de Progresá (1999) manifiesta con precisión el incremento en la demanda de servicios escolares y de salud por parte de los beneficiarios. Sin embargo, también se crean problemas de saturación y sobrecarga de trabajo en los servidores y en la infraestructura médica y escolar, aspectos que no competen directamente al Programa, pero que tiene un efecto negativo en sus resultados. Asimismo, el apoyo económico (diferencial según nivel escolar y género) que empieza a tener resultados positivos principalmente en la escolaridad de las mujeres y en el retorno a la escuela secundaria por parte de ambos sexos (Progresá, 1999), es previsible que no alcanzará a modificar los patrones de nutrición y escolaridad si se aplica durante un lapso tan corto (tres años).

Aunque las ayudas monetarias como subsidio a la demanda se basan en el principio de apoyar los mercados locales, existen problemas reales de disponibilidad de insumos precisamente por el subdesarrollo de las economías regionales. En este sentido, por ejemplo, la Conasupo llegaba hasta estos mercados poco atractivos en términos económicos garantizando el abasto de productos básicos, cosa que ahora ya no sucede. La evaluación del Progresá muestra que se ha incrementado el nivel de consumo (alimentos, ropa, útiles escolares) en las localidades beneficiadas. Sin embargo, también reconoce que 73% del ingreso se destina a la compra de maíz y frijol ya que los alimentos de mayor contenido de proteínas (como los de origen animal) los comen con poca frecuencia (p. 318). El Programa no contempla la necesidad de instrumentar paralelamente algún programa de producción y distribución de alimentos para una dieta de mayor calidad proteica.

En este tenor, Mercedes González de la Rocha encuentra atinado el hecho de que el Programa se dirige a establecer una alianza con las mujeres, que "son las artesanas de la sobrevivencia." Señala que si bien ello no implica de golpe lograr la equidad de género, resulta alentador que esta desigualdad empiece a visualizarse como un problema socio político, lo que podría derivar en una política afirmativa a favor de las mujeres. Agustín Escobar en su estudio de campo coincide con la evaluación de Progresá (1999) en que efectivamente se amplía la participación femenina en la educación media básica y que en la mayor parte de los casos —con excepciones dolorosas— la retribución económica otorgada a las madres, generalmente se traduce en alimentos y bienes de primera necesidad para la familia. Por tanto, habría que caminar en este senti-

do ampliando los programas sociales hacia la generación y mejor retribución de empleos para las mujeres, la creación de centros para el cuidado infantil, entre otros.

Sin embargo, nuevamente no habría que quedarse con una visión individualista y sobresimplificada de la realidad. Como Nahmad (1998), Florinda Riquer y Ana María Tepichín apuntan, el intervenir a través de una retribución económica diferencial a las mujeres, en un contexto político y cultural como el de nuestras comunidades rurales e indígenas, en algunos casos genera violencia en contra de las propias mujeres (sobre ello existe evidencia en los trabajos de Escobar y González de la Rocha). Además, como argumenta Riquer, la mayoría de estos programas y planes de desarrollo con "enfoque de género" reducen el papel de la mujer a ser meros instrumentos para la ejecución de políticas de población y salud, y el Progresá no sería la excepción. La propia evaluación de Progresá (1999: 361) muestra, como era de esperarse en un lapso tan corto, que el Programa no logra "revertir" ni trastocar los mecanismos de dominación de género. Lo que sí ha generado es una mayor presión sobre el trabajo de los profesores y una enorme saturación en las clínicas de salud. Es evidente que el impacto del Programa en el corto plazo dependerá de la inversión en infraestructura escolar y de salud para ampliar su cobertura y mejorar la calidad del servicio.

En materia de salud los logros son muy modestos. La evaluación muestra un incremento en la utilización de servicios de salud, particularmente orientados al cuidado preventivo de la salud familiar, pero todavía no se puede hablar de modificación en los patrones de desnutrición, mortalidad o morbilidad de la población infantil. Incluso se manifiesta la dificultad para integrar los suplementos alimenticios entre los menores de 4 a 24 meses (Progresá, 1999).

El documento también evaluó el impacto de Progresá en la participación de niños, mujeres y hombres adultos en la fuerza laboral, a pesar de no haber sido un objetivo directo del Programa. Aquí se encontró que "Progresá reduce la participación económica de los niños varones [en edad escolar], sin embargo, en el caso de los adultos no se encuentra evidencia de que Progresá reduzca la participación en la fuerza laboral" (p. 336). Por otra parte, los niños en edad secundaria que desempeñaban alguna función productiva difícilmente dejan de trabajar a pesar del ofrecimiento de las becas, no así las niñas. La razón de ello se encuentra en la información arrojada por el trabajo antropológico: cuando la contribución de los niños a la economía familiar a partir del trabajo fuese

menor que el apoyo económico recibido por el Programa, los niños retornarían a la escuela. Ahora bien, como la ayuda otorgada por Progresá es insuficiente para resolver las necesidades de la unidad familiar, los padres e hijos mayores tienen que continuar aportando su ingreso (en forma de salario o producción). Y en la medida en que el ingreso medio del campesino aumentara (gracias a una política de desarrollo agrícola y de fomento al empleo) más niños y jóvenes estarían en posibilidad de estudiar.

El Programa parte del principio de "transparencia" en la gestión que posibilitaría el seguimiento y evaluación de las metas y objetivos. En la realidad no sólo no se ha transparentado la información en torno a la aplicación del programa y el logro de los objetivos, sino que en su estructura organizativa no es factible establecer una contraloría social de los grupos de beneficiarios (Cfr. Jusidman). Hasta ahora la evaluación del Programa se ha centrado en el ejercicio del gasto y la ampliación de la cobertura, así como en algunos resultados relacionados con atención escolar (incluyendo cuestiones de rendimiento, deserción y retorno), atención a la salud, aplicación de la ayuda monetaria (consumo de alimentos, útiles escolares) y algunos elementos de participación de la mujer. En su conferencia Levy (1999) señala que para diciembre de 1999 el Progresá atendería a 2.3 millones de familias en las 36 regiones más pobres del país.

El principio que subyace a la evaluación realizada por Progresá (1999) es que sería posible "medir" su impacto, cuando ha sido ampliamente discutido por los diversos autores que romper el círculo de la pobreza y, más aún, su transmisión intergeneracional, no puede partir de una visión individualista (capital humano) sino social. Es necesario, pensamos, tomar en consideración que los beneficiarios de Progresá perciben sus ingresos reales de la agricultura, de la pequeña ganadería, del jornal (otorgado por un trabajo en la comunidad o por la migración hacia otras regiones de México y el extranjero), del trabajo artesanal de las mujeres, etc. actividades todas que en su conjunto constituyen una estrategia de sobrevivencia familiar y comunitaria. Hasta el momento, el impacto del Programa en estas actividades productivas tradicionales ha sido irrelevante, aunque existen algunos casos en los que las beneficiarias han iniciado pequeños proyectos de cooperativas pecuarias (Nahmad, 1998).

La mayoría de los autores que han evaluado el Programa coinciden en que, independientemente de la pertinencia de resarcir los rezagos en salud, educación y alimentación de la población extremadamente pobre, ello no es sufi-

ciente si estas acciones no vienen acompañadas por una política mucho más amplia de generación de empleos, de distribución del ingreso y de un replanteamiento del papel que juega la agricultura (de subsistencia especialmente) en el contexto económico nacional. La apertura indiscriminada hacia los productos agropecuarios provenientes del exterior se realiza sin una propuesta acorde al desarrollo rural (Arroyo Picard).

En este mismo ámbito de evaluación, a pesar de que el Programa se propone romper con el corporativismo propio de la política de bienestar social, tiende a reproducir, a pesar de sus declaraciones en contra, algunos de los viejos vicios del clientelismo. Esto, como hemos dicho más arriba, sería congruente con la finalidad de gobernabilidad política en riesgo por la polarización social extrema. Al ser el gobierno federal el responsable directo de la ejecución, "saltando" varias instancias de gobierno estatal y municipal así como decisiones en otras secretarías de estado, genera incluso una pugna entre las burocracias por los recursos que maneja el Programa.

El Progresá, como muchos otros programas de política social, plantea la participación de la población beneficiaria en una forma muy limitada: elegir a la promotora, definir las listas de beneficiarios, vigilar la asistencia escolar de los hijos, realizar las visitas periódicas a la clínica, entre otras. Sin embargo, no contemplan la participación de la sociedad civil, de las organizaciones ciudadanas y comunitarias no sólo en su instrumentación, sino desde la definición y evaluación de los programas (Cfr. Manuel Canto). Los investigadores consideramos que una política social de largo plazo tendría que tomar como base la participación de diversos actores sociales y promover una mayor corresponsabilidad. Este es un aspecto que resaltan recientemente el Banco Mundial (2000) y la Cepal (2000).

En cambio, en el caso del Programa los beneficiarios cumplen un papel de ejecutores, pero no participan en la definición y diseño de objetivos. Un elemento crítico señalado en torno a la instrumentación del Programa es que rompe con estructuras organizativas constituidas a raíz de la operación de los comités de Solidaridad. Se manifiesta un proceso de "reconcentración" del poder que el Estado habría trasladado a las organizaciones comunitarias y civiles. Ello iría a contracorriente con el impulso a la participación democrática de la sociedad en cuestiones de política social. Como afirma Carlos Barba, "El Progresá aparece como un programa más técnico, menos politizado que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, menor coordinación con el resto

de la política de combate a la pobreza." Desincentiva las formas de organización social autónomas de base comunitaria, pretendiendo una relación directa entre el gobierno federal y los individuos y familias. Sin embargo, esta pretensión tendría que ser evaluada de manera más precisa en diversas regiones y localidades, donde el poder caciquil y el clientelismo político aún ejercen mecanismos de "mediación" entre el estado central y la población local.

Por último, la falta de vinculación entre el Progreso y algún programa de inversión en infraestructura, incentivo a la producción y generación de empleos, limita enormemente sus posibilidades de combate real a la pobreza. En este sentido el Pronasol buscaba una mayor integralidad en sus resultados al vincular la dotación de infraestructura, la creación de empresas comunitarias y el otorgamiento de becas, por ejemplo.

Recomendaciones finales

En el apartado anterior hablamos de los aspectos críticos más importantes en torno al Progreso, en el presente buscaremos hacer algunas propuestas. La primera recomendación estriba en la importancia de una continuidad en términos del tiempo sexenal, tanto en relación con el ciclo vital de las familias beneficiadas – tomando en consideración el número y edades de los hijos – como por las condiciones locales y regionales, ya que las zonas de extrema pobreza requerirán de un programa mucho más amplio y duradero. Es importante señalar que el Progreso es un programa que llega por primera vez a un sector importante de población sumamente vulnerable, que, en caso de perder el apoyo, quedaría en una situación aún más grave que al inicio del Programa dada la serie de ajustes y adaptaciones (individuales y familiares) que ha tenido que realizar para integrarse al mismo. En segundo lugar, se ha señalado la necesidad de ampliación progresiva de la cobertura que hoy se centra en la atención a algunas áreas rurales. La idea es incluir prioritariamente a las áreas marginadas que no cuentan con infraestructura en salud y educación, y progresivamente a las áreas urbanas marginadas.

La estrategia recomendada sería incluir como beneficiarios a todas las familias de las localidades con alta marginalidad, haciendo un mayor uso de mecanismos de focalización por autoselección y ampliando las graduaciones existentes del paquete de apoyos en función del grado y tipo de necesidades de los beneficiarios, el número de miembros y ciclo de vida familiar. Paulatina-

mente implicaría considerar la ampliación de la base de familias beneficiarias en extrema pobreza hacia aquellas en situación de pobreza moderada. Pero debería también contemplar la definición de un "piso mínimo" al cual tuviesen derecho todos los ciudadanos sin importar su condición (pobreza extrema o moderada, ámbito rural o urbano).

Una recomendación que ha sido manifestada durante el seminario insistentemente es la necesidad de contar con una política social integral. Es decir, el Progreso como programa enfocado a los pobres extremos rurales debería formar parte de una política social amplia, que incorporase objetivos de redistribución del ingreso, inversión en infraestructura, creación de empleos y mejoría salarial, ampliación de la cobertura y mejoría de la calidad en los servicios educativos y de salud. Esta integralidad de la política social, debería corresponder con una revisión de los objetivos de la política económica y del papel del campo en el contexto de la apertura e integración económicas. Es decir que habría que cuestionar de fondo el cambio institucional y estructural frente al campo, como única vía para considerar la superación de la pobreza rural. No basta con capacitar, alimentar y educar mejor a la gente; para romper el círculo vicioso de la pobreza hace falta crear un contexto socioeconómico en los que estas capacidades puedan realizarse.

La CEPAL (2000: V) señala recientemente que "la superación de las condiciones estructurales de la pobreza exige políticas permanentes que se centren, en primer lugar, en el crecimiento económico como forma privilegiada de generar mayor riqueza distributable. Sin embargo, si la distribución del ingreso no experimentara variaciones importantes, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento (mínimo medio siglo), aun en condiciones de crecimiento sostenido; es más si la distribución del ingreso se deteriora, como ha sucedido en la región durante las últimas décadas, se reduce el potencial del crecimiento para disminuir la pobreza."

Lo anterior tendría que venir acompañado de un cambio en las formas de participación social tanto en la definición de los objetivos del desarrollo, como en la definición de las políticas y programas sociales. La colaboración de las organizaciones civiles y comunitarias, de los gobiernos locales y municipales, de los organismos privados o multilaterales, nacionales e internacionales, forman parte de este nuevo enfoque de construcción de la sociedad, vista ésta no sólo como mercado, sino en toda su complejidad sociopolítica y cultural. Con la participación y el fomento a organizaciones civiles, la política social contará

con aliados importantes para la definición, ejecución y evaluación de los programas (Banco Mundial, 2000). Por esto la descentralización implica no solamente la desincorporación de algunas secretarías y recursos, sino de las posibilidades reales de decisión y de la construcción de una fiscalía social amplia. La relevancia de las medidas que buscan la organización y ampliación del poder de negociación de los grupos más pobres implica un cambio de gran envergadura en las formas de participación, cultura política, coordinación y articulación de los diversos ámbitos de gobierno. Reconocemos la importancia de mantener una disciplina fiscal, pero igualmente señalamos la necesidad de integrar los objetivos de las políticas económica y social. Los programas de focalización deben permanecer, siempre y cuando sean objeto de una serie de reformas y complementados por una política económica que mejore su eficiencia distributiva. La política social no debe ser asistencialista, sino ser motor de desarrollo regional, económico y social. No puede concebirse como una mera compensación de los "desajustes" originados por la política económica. Deberíamos buscar una adecuada integración entre ambas. Ello conllevaría, por un lado, a definir una Política Social de Estado que forme parte de la estrategia de desarrollo y que establezca derechos de toda la población. Por el otro, implicaría una revisión seria de la manera en que nuestro país se ha insertado a la economía mundial y la forma en que se ha orientado el crecimiento económico.

Por todo lo anterior, no se trata de buscar una falsa disyuntiva: política universalista vs focalizada. En general los programas de focalización se manejan al margen de una estructura institucional, mientras que otros servicios de cobertura mayor como los de salud, educación siguen una lógica independiente (y pueden tener un impacto regresivo). Valdría la pena recuperar el esfuerzo del Progreso que aprovecha la estructura institucional de la Secretaría de Salud y de Educación Pública, como una forma interesante de articulación con las instancias preexistentes. Los programas de focalización no pueden ni deben sustituir una política social integral que permita a nuestros países abatir el profundo rezago social en el que se encuentran. Los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de los grupos más vulnerables, no para combatir la pobreza estructural. Tampoco tales programas podrían considerarse como detonadores de un proceso profundo de reactivación económica y constituirse como elemento central del desarrollo. Nos queda claro que los programas de focalización formarían parte de una estrategia de sobrevivencia

de los pobres extremos, pero constituyen una estrategia temporal y sumamente limitada (Raczynski, 1999). El reto económico y social en el siglo XXI empieza para América Latina a partir de la búsqueda de la "Equidad, desarrollo y ciudadanía" como lo señala CEPAL, lo que implica una visión integrada de la problemática de superación de la pobreza.

Consecuentemente es preciso integrar una visión multidisciplinar a los problemas complejos del desarrollo y la pobreza, al tiempo que integrar los análisis macro sociales (de la política social en su conjunto) y micro sociales (comunitarios, locales, regionales). El diálogo necesario entre diversos especialistas, investigadores y ejecutores es entonces indispensable para poder aprehender en todas sus dimensiones la problemática. Ello obedece, precisamente a la ciudadanización de los procesos que conciernen a la definición, ejecución y evaluación de la política social.

En esta última reflexión conviene señalar que los artículos presentados durante el seminario y reunidos en esta obra, se insertan en los esfuerzos de evaluación de una política que ha mostrado ser novedosa desde varios puntos de vista. La evaluación ha implicado la discusión de las diversas corrientes teóricas que subyacen a los modelos y programas de política social; también ha partido de las experiencias regionales tanto en América Latina como en Asia; ha implicado la contrastación empírica de la operación del Progreso a partir de la experiencia personal y profesional de cada uno de los autores; y ha involucrado además un trabajo de campo que ha permitido introducir los microdatos a las tendencias que nos muestran las grandes tendencias macrosociales. Buena parte de la discusión generada en el Seminario presenta elementos de contraste y coincidencia con estudios que han surgido desde otros ámbitos y perspectivas (Ciesas, Progreso, 1998; Scott, 1999; Progreso 1999). Por tanto, constituye un esfuerzo valioso en cuanto que ofrece elementos de discusión y propuesta que permitirán ir perfilando una mejor manera de intercambio en el diseño y evaluación de la política social en nuestro país.

Existe coincidencia en la mayoría de los autores al señalar la importancia de contar con un sistema de información pertinente y oportuna para la evaluación de los programas que vaya generando una fiscalización social y la vigilancia de su posible uso clientelar, especialmente en contextos electorales. Pero también, como una manera de lograr una mayor conciencia tanto de las posibilidades reales como de las limitaciones de los programas sociales.

Enfrentamos un enorme desafío: combatir la pobreza y mitigar la desigualdad a partir de políticas económicas (empleo y redistribución del ingreso) y a través de políticas sociales amplias (vivienda, educación, salud, seguridad social, protección del medio ambiente, integración regional) y focalizadas hacia los grupos más vulnerables (población rural, femenina, infantil, indígena...). Ante el rezago de la política social, requerimos de un esfuerzo permanente, una planeación anticipada y una voluntad política seria.

La realización de foros que favorezcan la discusión y análisis de los planteamientos y resultados de la política social, en los que participen tanto intelectuales y representantes de organizaciones civiles como servidores públicos, abre un espacio importante a la comprensión de los grandes problemas nacionales. Es un primer paso en la búsqueda responsable de alternativas de mediano y largo plazos que podrían servir de guía a la acción futura, lo que debe llenarnos de esperanza.

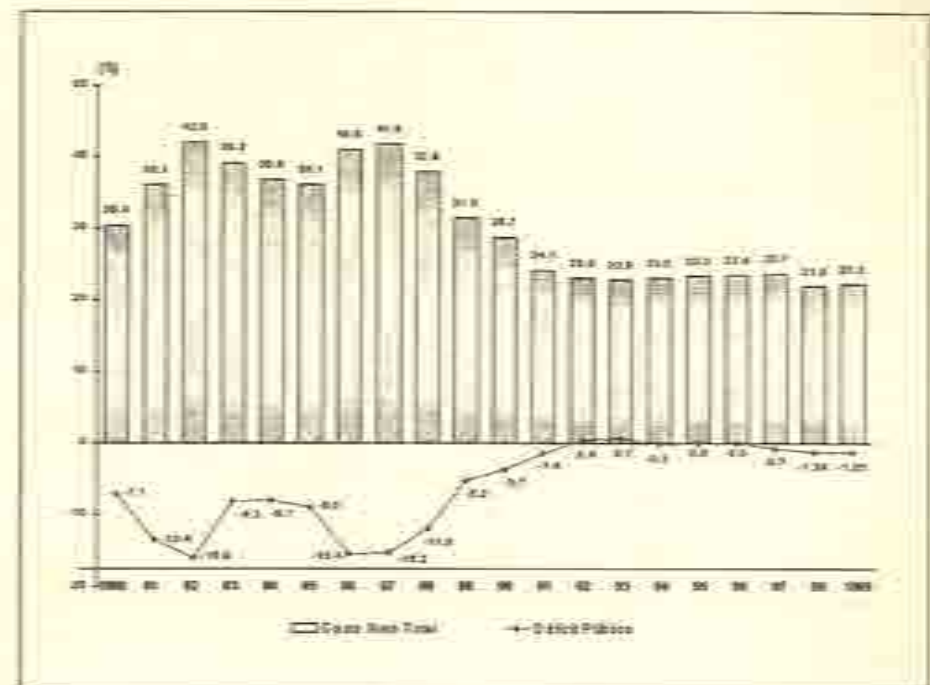
Bibliografía

- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000VI*. [Internet] www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty.
- CEPAL (abril, 2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Autor.
- Ciesas, Progresá (1998). *Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social. Memoria Del Seminario*, México: Autores (Col. Textos Urgentes).
- Dávila, E. y S. Levy (1999). "Dispersión Poblacional y Pobreza", en: Solís y Villagómez (eds.) *La Seguridad Social en México*. México: PCE.
- Lerner, B. (1996). *América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza*, México: Edit. Porrúa.
- Levy, S. (1999). "Presentación sobre Políticas Públicas en el IV Seminario Política Social: Teorías vigentes para el combate a la pobreza", Zapopan, Jal. agosto 26-27.
- Nafimad, S., T. Carrasco y S. Samuente (1998). "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresá en doce comunidades de seis estados de la República", en: Ciesas, Progresá. *Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social. Memoria Del Seminario*. México: Autores (Col. Textos Urgentes), pp. 62-113.
- Progresá (1999). *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances*. México: Autor.
- Raczynski, D. (1999). "La crisis de los viejos modelos de protección social en América latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza", en: Tockman, V.E. y G. O'Donnell (Comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires: Piados, pp. 171-202.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1999). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999*, Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, IV, p. 1.
- Scott, J. (1998). "Progresá, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en: Ciesas, Progresá, *Alivio a la Pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social. Memoria Del Seminario*. México: Autores (Col. Textos Urgentes), pp. 40-61.
- Scott, J. (1999). *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*. México. Estudio RIMISP-FAO, Informe Final. 2 de julio de 1999, mimeo.

ANEXO:
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL COMBATE
A LA POBREZA EXTREMA¹

Santiago Levy²

Evolución del Gasto Neto Total
(porcentaje del PIB)

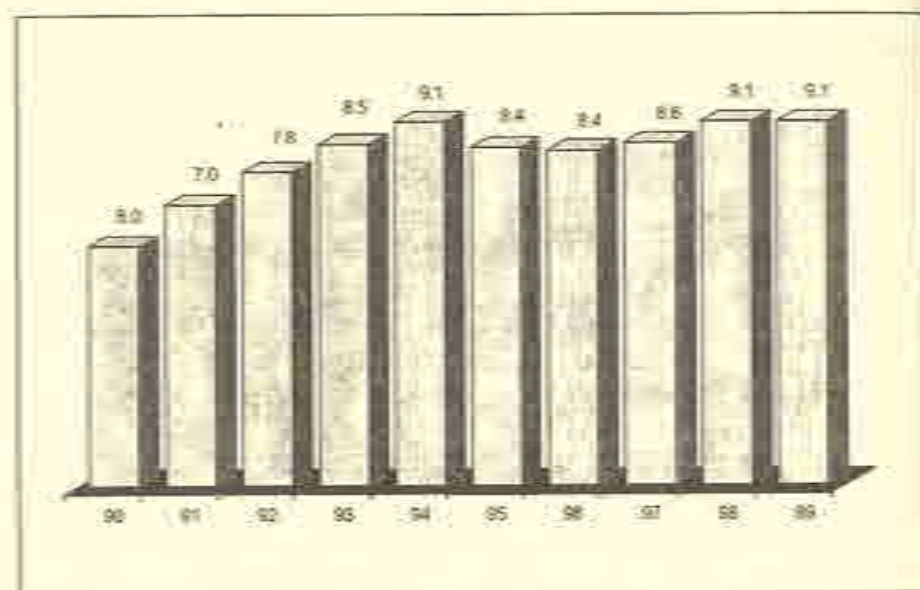


¹ Se trata de una selección del texto del Dr. Santiago Levy, presentado en forma de dispositivos en el IV Seminario de Política Social.

² Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Autor del estudio "La pobreza en México", discutido en el IV Seminario de Política Social.

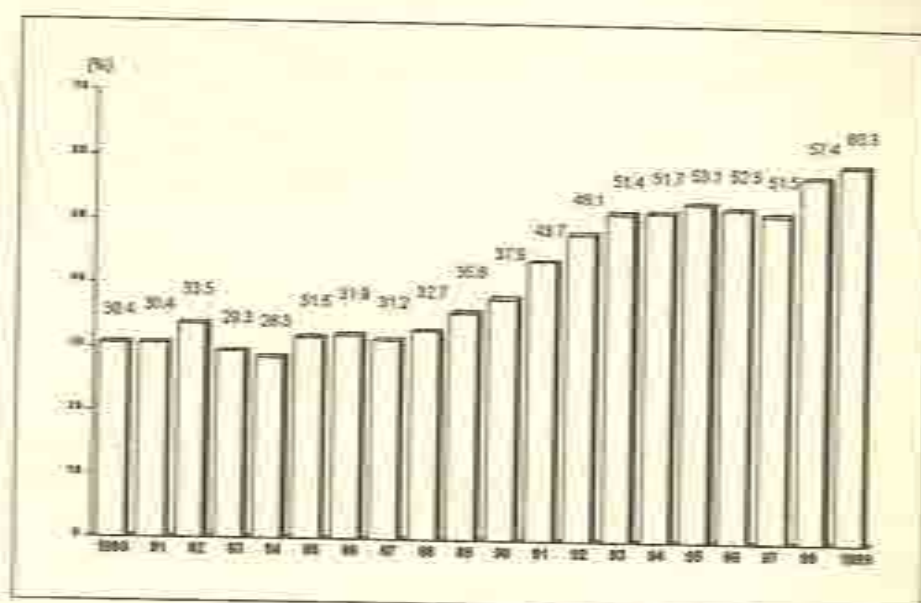
Mientras el gasto neto total como porcentaje del PIB ha disminuido en la última década, la relación de gasto social a PIB se ha incrementado.

Evolución del Gasto Social
(porcentaje del PIB)



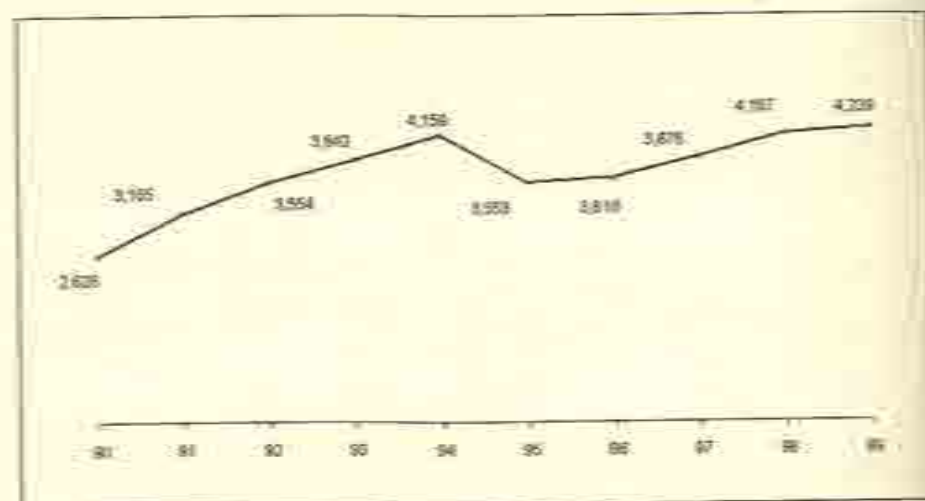
En 1999, el gasto social alcanzará un máximo histórico como proporción del gasto programable.

Gasto Social
(porcentaje del gasto programable)



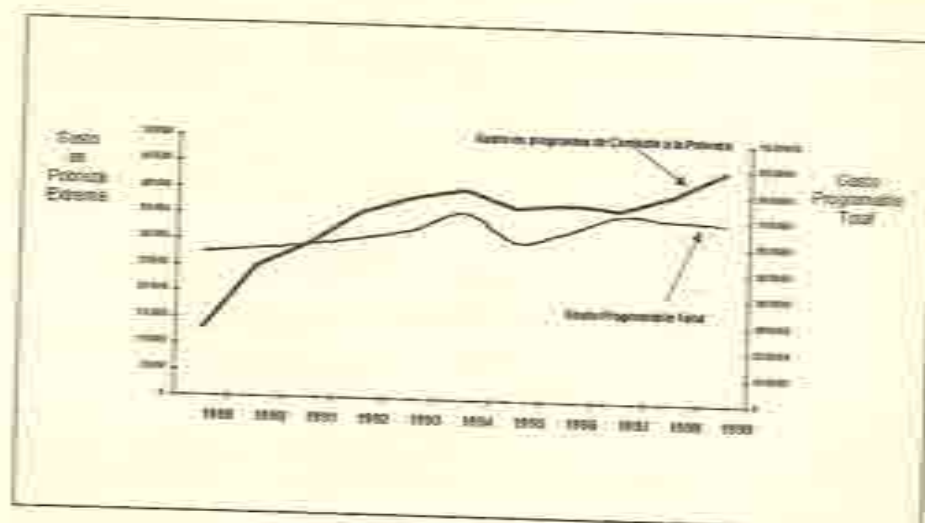
En 1999 el gasto social per cápita también alcanzará un máximo histórico.

Evolución del gasto social per cápita
(pesos de 1999)



Dentro del gasto social, se han realizado esfuerzos para canalizar recursos a combatir la pobreza extrema. El gasto programable total ha disminuido entre 1994 y 1999 en 3.7 por ciento real; el de la pobreza ha aumentado en 10.6 por ciento real.

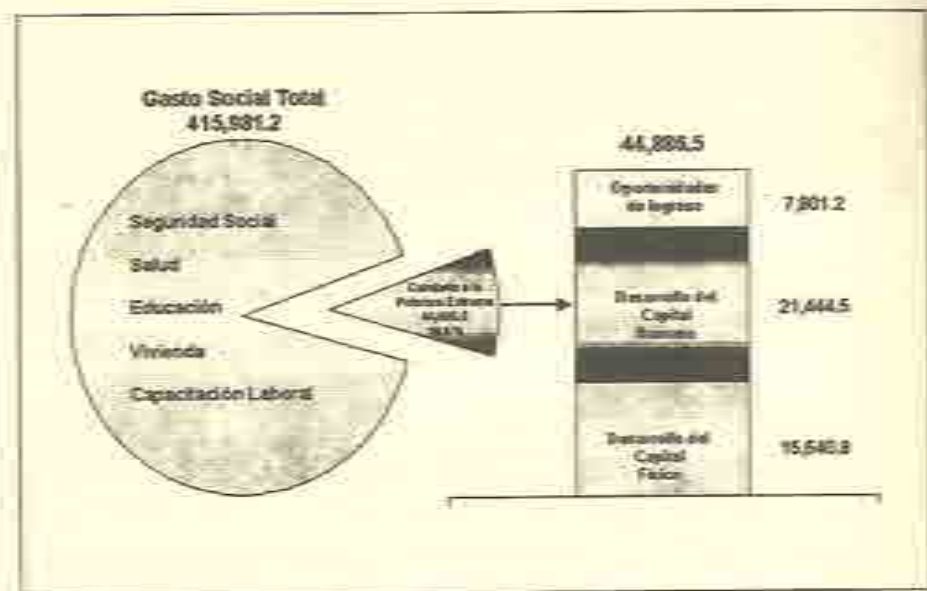
Gasto en Programas de Combate a la Pobreza y Gasto Programable Total
(millones de pesos en 1999)



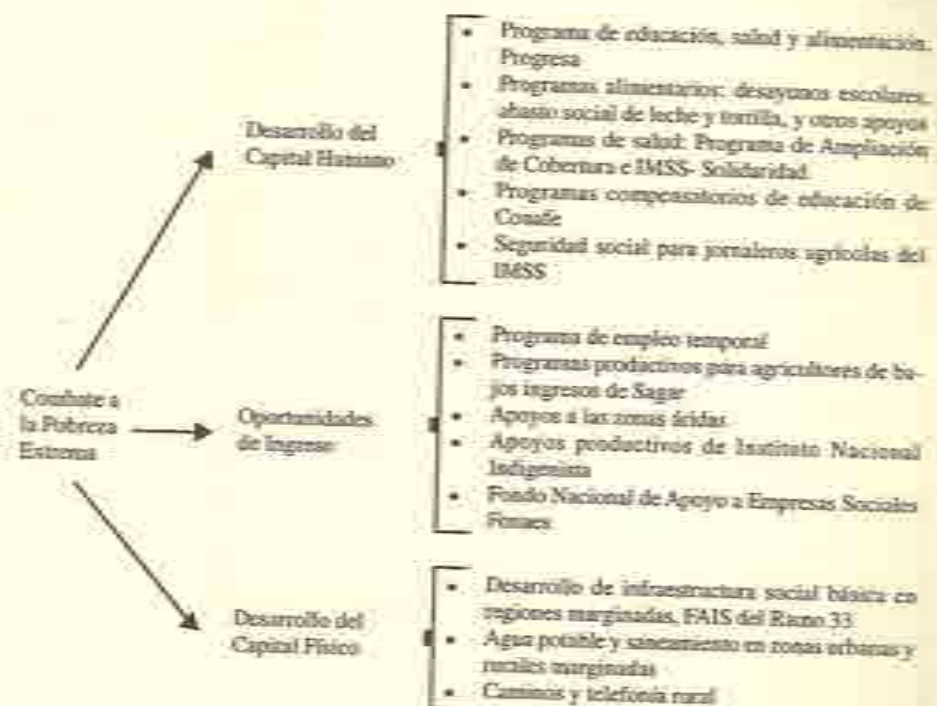
El gasto asignado a combatir la pobreza extrema también está en un máximo histórico, alrededor de 1 por ciento del PIB.

El gasto destinado al combate a la pobreza extrema representa el 10.8 por ciento del gasto social.

Proporción del Gasto en Programas de Combate a la Pobreza en el Gasto Social 1999
(millones de pesos)

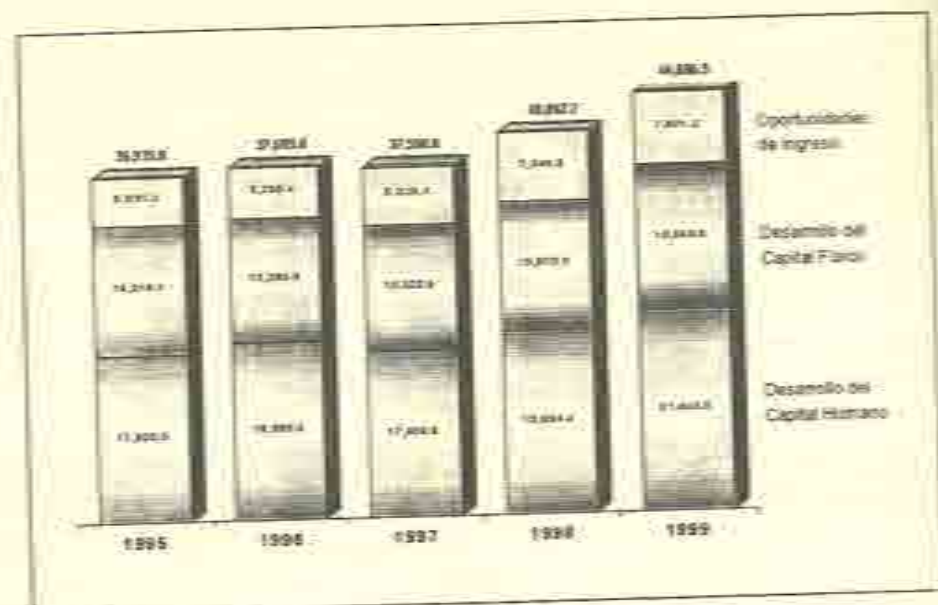


Principales Acciones Dirigidas al Combate a la Pobreza Extrema



En Suma:

Gasto para Programas de Combate a la Pobreza Extrema
(millones de pesos de 1999)



Fuente: SECT

Concurrencia de los Ordenes de Gobierno:

Del total de recursos aprobados, el 35.7 por ciento será ejercido por los estados y los municipios, de éstos, el 8.4 por ciento será ejercido por los estados, y el 27.3 por ciento de los municipios.

Distribución del Gasto en Combate a la Pobreza 1999
(millones de pesos de 1999)

Vertientes	Total	Federación	Estados	Municipios
Total	44,888.5	29,883.5	3,758.8	12,246.2
Porcentaje	100.0%	64.3%	8.4%	27.3%
Desarrollo del Capital Humano	21,444.5	18,424.5	2,069.2	950.8
Oportunidades de Ingreso	7,801.2	7,801.2		
Desarrollo del Capital Físico	15,640.8	2,657.9	1,688.6	11,294.3

Los Dilemas de la Política Social se terminó de imprimir en el mes de octubre del año 2000 en Guadalajara, Jalisco, México. Se emplearon los tipos Times Roman y Helvetica sobre papel Cultural. Se tiraron 1000 ejemplares.



AMARAM EDICIONES
Av. Villana 1855-2, Col. Americana
CP 44140, Guadalajara, Jalisco, México
Teléfono: 616-5343. Fax: 616-5348
e-mail: amaram@vnet.com.mx