MEMORIA

(versión preliminar)

Seminario Internacional "Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el programa Oportunidades"

El Colegio de México, Sala Alfonso Reyes, 7 y 8 de Julio de 2005.

María de la Paz López (UNIFEM) y Vania Salles (COLMEX)
Coordinadoras del Proyecto

INTRODUCCIÓN

SEMINARIO INTERNACIONAL

"Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el Programa Oportunidades"

El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (antes Progresa) constituye un importante esfuerzo de la política social del actual gobierno. Es importante no sólo por el volumen de población que atiende, sino porque contempla acciones enmarcadas en la vertiente de desarrollo del capital humano.

Asimismo, contempla una serie de acciones con claros propósitos de género y lleva al cabo otras acciones que pueden repercutir sobre la condición social de las mujeres, aun cuando éstas no hayan sido planteadas de manera deliberada en el diseño original e incluso puedan tener consecuencias no esperadas o no buscadas para las mujeres y sus familias.

Una de las fortalezas ampliamente reconocida del Programa Oportunidades es el proceso permanente de evaluación externa a la que ha sido sometido, proceso que ha arrojado un conjunto importante de reconocimientos sobre los impactos positivos, pero también, una serie de sugerencias, críticas e ideas para delinear modificaciones al Programa, orientadas sobre todo a sus componentes explícitos: educación, salud y alimentación.

Las evaluaciones realizadas hasta ahora no se han ocupado mayormente de las consecuencias de las acciones sobre la condición social de las mujeres y sobre la dinámica y organización familiar. Con base en lo anterior se lleva al cabo el proyecto titulado "*El Programa Oportunidades examinado desde la perspectiva de género",* en el marco del trabajo de evaluación del Programa Oportunidades y del Observatorio de Género y Pobreza, bajo los auspicios de INDESOL-SEDESOL, con el soporte técnico de El Colegio de México y Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

En el marco del mencionado proyecto se organizó el Seminario "**Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el Programa Oportunidades"**, que se llevó al cabo los días 7 y 8 de julio del año en curso, en la Sala Alfonso Reyes de El Colegio de México.

El seminario estuvo organizado bajo dos modalidades: presentación de ponencias magistrales (durante las mañanas) y sesiones de discusión (durante las tardes). Un primer *objetivo* fue examinar, a la luz de experiencias concretas, las implicaciones que tienen las políticas sociales y los programas de combate a la pobreza sobre las mujeres, los hombres y sus familias, en condiciones de vida precaria. Otro *objetivo* fue discutir con especialistas invitados las propuestas de investigación y los avances de los trabajos que están siendo realizados por el grupo de investigadores asociados al proyecto "*El Programa Oportunidades examinado desde el género"*.

SESIÓN INAUGURAL

Mensajes de bienvenida

Josefina Vázquez Mota
Secretaria de Estado de Desarrollo Social
SEDESOL

Me sumo con gratitud al Colegio de México, aliado permanente en la construcción de política social y también en la reflexión de la misma. Quiero agradecer a quienes han aceptado esta convocatoria cuyo propósito principal es reflexionar, escuchar y debatir abiertamente propuestas que nos ayuden a fortalecer la perspectiva de género en las políticas públicas, particularmente en la política social.

¿Por qué es imprescindible fortalecer el enfoque de género en las políticas públicas? Para desmontar los patrones culturales que fomentan el machismo y reproducen la opresión femenina; porque una de cada cinco mujeres en nuestro país sufre de violencia de pareja, a manos de su pareja; porque 14 mujeres mueren al día a causa de la violencia en las zonas urbanas de México; porque casi uno de cada cuatro mexicanos considera que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres; porque 13 mujeres mexicanas mueren al día de cáncer cervicouterino y 12 por cáncer de mama; porque las mujeres mexicanas empleamos 10 veces más tiempo que los hombres en el trabajo doméstico; porque el 50 % de los hombres de menos de 40 años opina que la limpieza del hogar es responsabilidad exclusiva de la mujer; porque uno de cada cuatro mexicanos le pediría a una mujer un examen de embarazo al solicitar un empleo, no obstante ser contrario a la ley; porque 40% de las personas opina que las mujeres deben trabajar en tareas propias de su sexo, aunque todavía estamos esperando esta definición; porque más de la mitad de la población contrataría con reservas o no contrataría a una mujer que se niega a atender primero a su marido; porque seis de cada 10 mexicanos opina que si las mujeres ganan más dinero que los hombres habrá problemas en la pareja; porque la casi mitad

de las mujeres pobres tiene que pedir permiso al hombre para ahorrar o para utilizar alguna especie de anticonceptivo; porque todavía una de cada cinco mujeres pobres tiene que pedir permiso para decidir por cuál partido votar; y, finalmente, porque todavía tres de cada 10 personas en pobreza considera su condición social producto de la fatalidad o designio divino.

Estas cifras que revelan duramente la realidad de nuestro país, son producto de investigaciones serias que se han venido realizando a lo largo de esta administración y que nos permiten mirar de frente la evidente discriminación al mundo de las mujeres.

Venimos a este importante encuentro con expertas, expertos y representantes de gobiernos y organismos internacionales para emprender un diálogo propositivo y serio, que nos permita avanzar, cambiar y, por supuesto, mejorar. Venimos a escuchar respetuosamente las propuestas que surjan de aquí porque deseamos incorporarlas a las políticas de desarrollo social para seguir fortaleciendo el enfoque de género. Extiendo, por lo tanto, una calurosa bienvenida a todas y todos los participantes de este seminario de políticas sociales con enfoque de género.

Celebro que este importante evento tenga lugar en El Colegio de México y en esta ciudad donde recientemente se llevó al cabo la Cumbre Mundial de Mujeres, así como la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, organizada por la CEPAL.

Este foro nos entusiasma y también muestra la convicción de que estamos dando pasos firmes en la consolidación de nuevos escenarios de equidad y de inclusión para las mujeres.

La relación entre género y desarrollo y las implicaciones que tienen las políticas públicas de combate a la pobreza sobre las mujeres, son temas de mayor relevancia para la agenda social y ciudadana de nuestro país. Es importante que la reflexión al respecto tenga como referente el Programa Oportunidades por ser, actualmente, el instrumento central del gobierno de México para romper el círculo vicioso de la pobreza.

Oportunidades representa también nuestro mayor compromiso político con la equidad de género en el ámbito del desarrollo social. Quisiera dar a conocer el hecho de que 5 millones de mujeres ejercen el papel de titulares beneficiarias y son las encargadas de velar y cuidar los apoyos y la corresponsabilidad que todos los miembros de la familia tienen hacia el Programa. Sé que éste será uno de los puntos de mayor reflexión y considero importante que, al abordar el tema, se tome en cuenta la posibilidad de que las mujeres tengan el apoyo y el concurso de otros miembros de la familia con quienes compartir esta responsabilidad.

Igualmente valiosa es la presencia de Rogelio Gómez Hermosillo, Coordinador del Programa, y de Concha Steta, quien ha impulsado enormemente la perspectiva de género. Ambos conocen bien el desarrollo de Oportunidades.

El día de ayer tuve una reunión con mujeres de Oportunidades, muchas de ellas estuvieron en Zacatlán, Puebla, y cuando uno les pregunta si desean que esta transferencia monetaria en lugar de llegar a ellas llegue a sus esposos, hay de inmediato una respuesta generalizada y contundente: "No, absolutamente no". Lo anterior indica que, si bien la transferencia ha significado en unos casos una responsabilidad importante para las mujeres, también les ha permitido adquirir un poder distinto en la relación de pareja, situación que defienden como quizá ninguna otra en su vida cotidiana.

Detrás del diseño y la operación del Programa Oportunidades hay un sólido ejercicio de innovación y de imaginación institucional, alejado de prácticas clientelares e ineficaces. Oportunidades ha puesto gran énfasis en la evaluación de sus impactos. En este sentido, nos preocupa la posibilidad de que el apoyo otorgado a las mujeres sea una causa del incremento en la violencia en los hogares. Sobre este particular las conclusiones del Observatorio de Género y Pobreza (OGP) muestran que el Programa Oportunidades no es causa de violencia intrafamiliar ni de pareja; incluso, al comparar las zonas de intervención del Programa con aquellas en donde no opera, se encuentra que los niveles de violencia son siempre menores en donde está. De lo anterior, podríamos deducir que el conflicto generado por el hecho de que la mujer tenga un ingreso constante e incluso mayor que el del hombre, no es exclusivo de las familias pobres.

Hemos organizado talleres que cuentan con la participación de hombres, lo cual debe ser promovido más rápidamente, aun cuando ya hemos iniciado este esfuerzo con el Programa Oportunidades. Me gustaría pedirle a Cecilia Loría mostrara un video sobre los primeros cursos dirigidos a los hombres pertenecientes a familias que cuentan con el apoyo de Oportunidades. Se convocó a hombres de varias comunidades indígenas y se trabajó con ellos por tres días. Este es el testimonio de uno de ellos: "yo antes le pegaba a mi mujer pero hoy he comprendido que no debe ser golpeada". Esto nos muestra el enorme reto que tenemos por delante y cómo la perspectiva de género no prosperará si ellos no son involucrados.

En Oportunidades, también hemos informado a cerca de 4 millones de mujeres que los programas sociales no deben ser rehenes de los procesos electorales y esta es una de las tareas en las que más nos hemos empeñado. Estamos al inicio de un largo camino para lograr la equidad de género y borrar los estereotipos culturales y las prácticas sociales que

propician la violencia y la segregación de las mujeres. A pesar de los esfuerzos, todavía encontramos actores locales y agentes institucionales que se resisten a la aplicación de los programas, lo cual es un freno para alcanzar lo que buscamos. Aún hay mucho trabajo por delante. No podemos seguir creyendo que sólo las mujeres debemos escuchar a las mujeres, tal como a los hombres jamás se les ha ocurrido que sólo los hombres deben escuchar a los hombres.

También nosotras debemos convertir la perspectiva de género en una realidad cotidiana. Debemos reflexionar sobre nuestra formación familiar, nuestros roles sociales y el propio sistema escolar. Hemos visto con atención y satisfacción algunos marcos legales recién aprobados en otros países y que tienen una visión mucho más integral, que esperamos construir en el nuestro.

Estoy segura que de este encuentro surgirán nuevas ideas que nos ayudarán a enriquecer esta agenda de investigación. Creo que este Seminario Internacional, por tanto, es un importante espacio para avanzar en esta ruta y en esta tarea.

Sean todas y todos bienvenidos y, de parte del Gobierno Mexicano, reitero el compromiso de avanzar en la incorporación de la perspectiva de género con las dificultades del caso, pero, también, con la convicción de que el desarrollo social no será posible para la mayoría de las mujeres y los hombres de este país sin la perspectiva de género. Tenemos grandes expectativas sobre las opiniones y respuestas que este encuentro ofrezca para un mejor diseño de políticas sociales; deseamos que llegue el día que en México se deje de hablar de perspectiva de género en la medida en que hayamos decidido vivirlo de manera cotidiana. Muchas gracias a todos ustedes.

David Pantoja Morán
Secretario General
El Colegio de México

En nombre del Dr. Andrés Lira González, Presidente de El Colegio de México, doy a ustedes la más cordial bienvenida a esta casa de estudios que se ha caracterizado por ser un foro abierto para el análisis de los problemas que aquejan a nuestro país.

Con la celebración de este Seminario Internacional denominado “Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el Programa Oportunidades”, El Colegio de México confirma su vocación de vincular sus tareas académicas a los problemas nacionales y de dar voz a las opiniones más diversas.

El Seminario que tendrá lugar el día de hoy y de mañana, muestra su pertinencia en el momento actual de nuestro país, ya que las desigualdades que han caracterizado secularmente a México como una nación de pobrezas y riquezas extremas se mantienen. El coeficiente de Gini rebasa el 0.5% apuntando una altísima concentración de ingresos y consumos; según las Naciones Unidas, el 10% de la población más rica retiene más del 40% del producto, en tanto que el 10% de la población más pobre sólo tiene el 1% de ese ingreso. Bajo esas circunstancias la vida del país se encuentra dramáticamente escindida, ya que por lo menos la mitad de la población está marginada y no tiene influencia en las decisiones fundamentales del gobierno.

En nuestra sociedad conviven ciudadanos que gozan de derechos plenos con otros que no tienen voz alguna en los asuntos nacionales. Debe mencionarse, sin embargo, que de esa población marginada, la más flagelada por su condición de marginalidad es justamente la femenina y, por ello, cobra relevancia como política social el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en particular el "Programa Oportunidades examinado desde el género", bajo los auspicios de SEDESOL/ INDESOL, con el apoyo técnico y la coordinación de El Colegio de México y UNIFEM.

El presente Seminario será una gran oportunidad para que los especialistas y las expertas convocadas puedan expresar críticas, sugerencias e ideas que permitan al Programa hacer correcciones e incorporar nuevas visiones para hacerlo exitoso. Por todo lo anterior, expreso mis parabienes por parte de El Colegio de México a todos y todas ustedes y deseo éxito en sus trabajos. Muchas gracias.

Teresa Rodríguez
Directora Regional
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Hoy, más que nunca, la paz, la seguridad y el desarrollo están interrelacionados; sin uno, no se llega al otro. Como dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, estamos en el momento de actuar y de lograr desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, de alcanzar la libertad para vivir sin miseria, sin temor y con dignidad. Es de gran pertinencia celebrar este Seminario Internacional, como lo mencionó la Secretaria Vázquez Mota, a 30 años de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la cual México se ofreció como sede. Sin duda esta reunión dejó una semilla en el país.

El balance de la conferencia no fue positivo y por eso se ha procurado plasmar nuestra preocupación al respecto en estas políticas sociales. El Programa de Oportunidades y el trabajo realizado por SEDESOL/INDESOL

se reconocen, en nivel regional e internacional, como los únicos programas con perspectiva de género. Asimismo, se reconoce esta apertura del Gobierno de México al debate académico sobre un Programa de política social, ya que, generalmente, los gobiernos hacen evaluaciones que marcan mediante una “palomita” si se han alcanzado metas, sin tomar en cuenta los procesos de mejoramiento y optimización en función del impacto en los beneficiarios. En este sentido, tal debate es importante porque marca un hito y un ejemplo para el resto de los países de la región. Es un honor para UNIFEM participar en este debate. Felicito a María de la Paz López y a Vania Salles por su trabajo.

Finalmente, espero que los resultados de estos debates nos permitan mejorar la situación del país así como promover una reflexión sobre el tema de desarrollo, seguridad y derechos humanos. Muchas gracias.

PONENCIAS

Rogelio Gómez Hermosillo Marín
Coordinador Nacional
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Agradezco a los organizadores de este seminario su iniciativa y su dedicación. Como dijo la Secretaria Vázquez Mota, para nosotros es muy importante escuchar y conocer los resultados de diferentes estudios que se realizan con perspectiva de género. Quiero presentarles una breve introducción sobre lo que estamos haciendo y la fase actual del Programa. Creo que hay textos elaborados con información de 1998 y de 1999, importantes por mostrar los primeros resultados del surgimiento del Programa; sin embargo, habría que revisar nuevamente los datos.

El Programa social denominado "Contigo" busca el bienestar de los mexicanos y mexicanas, así como generar acciones que promuevan el desarrollo económico. Sus cuatro grandes vertientes son: el desarrollo de capacidades, la generación de opciones de empleo y de ingreso, la generación de protección social y la construcción de patrimonio. Esa es la estrategia general de la política social del gobierno y en la cual se articulan diversas acciones en educación, salud y capacitación para el trabajo, además de las llevadas a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

"Oportunidades" es un Programa de equidad social y de desarrollo humano que busca disminuir la desigualdad. Está focalizado a entregar apoyos a familias en extrema pobreza y se ubica dentro de la vertiente de la generación de capacidades al vincular acciones en salud, educación y alimentación, aunque también tiene un componente de complementación de ingreso y de acceso a servicios financieros. La lógica del Programa es combinar objetivos de corto y mediano plazo. Muchas discusiones se centran en lo referente a la entrega de las transferencias que, si bien sólo

ayudan parcialmente, contribuyen a aliviar las condiciones de carencia en el ingreso y, consecuentemente, de consumo en los hogares. Al par, procura promover la asistencia regular de niños, niñas y jóvenes a la escuela, así como el mejoramiento de sus condiciones de salud y de nutrición.

El punto de partida del Programa es la desigualdad social no sólo en el ingreso –que es la forma de medir la condición de pobreza–, sino en un conjunto de indicadores que perpetúan la situación de pobreza extrema, como, por ejemplo, la educación.

Al respecto se puede mencionar que no hay diferencia en la asistencia escolar en zonas urbanas y rurales, que la brecha es marginal en los primeros años; es decir, México tiene una buena cobertura en educación primaria aunque todavía hay un segmento de población fuera. Los hogares pobres empiezan su educación más tarde, ampliando la brecha en la transición hacia la secundaria. Este es precisamente el punto que quiere atacar el Programa, partiendo del supuesto de que a mayor deserción escolar es más probable que la siguiente generación acceda a los peores empleos temporales y precarios.

El Programa establece un conjunto de intervenciones:

La transferencia monetaria básica que reciben los hogares incorporados (175 pesos, alrededor de 16 dólares) consiste en un suplemento alimenticio para los niños menores de dos años, para las mujeres en estado de embarazo y lactancia y para los niños entre 2 y 5 años que tienen algún problema o grado de desnutrición. El componente de alimentación y nutrición es el único apoyo que se da en especie.

El componente de salud consta de un paquete de salud básica y de sesiones de orientación y de prevención, enfocadas al mejoramiento de la salud y de la nutrición.

El componente educativo también se basa en transferencias económicas. En México la educación es gratuita, por lo que no hay costo de inscripción.

Finalmente, se exhorta a los jóvenes a completar la educación media superior. Se creó el Programa “Jóvenes con Oportunidades” que consiste en la apertura de una cuenta de ahorros para cada estudiante que termine la educación media superior, además de ofrecer información sobre becas para continuar la educación superior y sobre formas de ahorro popular.

Algunos datos sobre la cobertura del Programa refieren que contamos con 25 millones de personas inscritas en el padrón, cifra casi equivalente a la cuarta parte de la población del país: 5 millones de hogares en el 100% de los

municipios de las 32 entidades federativas, abarcando más de 82 mil localidades, de las cuales el 96% son menores de 2500 habitantes; y el resto son semi urbanas y urbanas (hay 5.2 millones de niños y niñas recibiendo las becas en estas últimas zonas). El presupuesto de este año es un poco menos de 3,000 millones de dólares, es decir, 32,800 millones de pesos divididos entre los tres componentes: educación, salud y alimentación (lámina 1).

Lámina 1

Escala del Programa

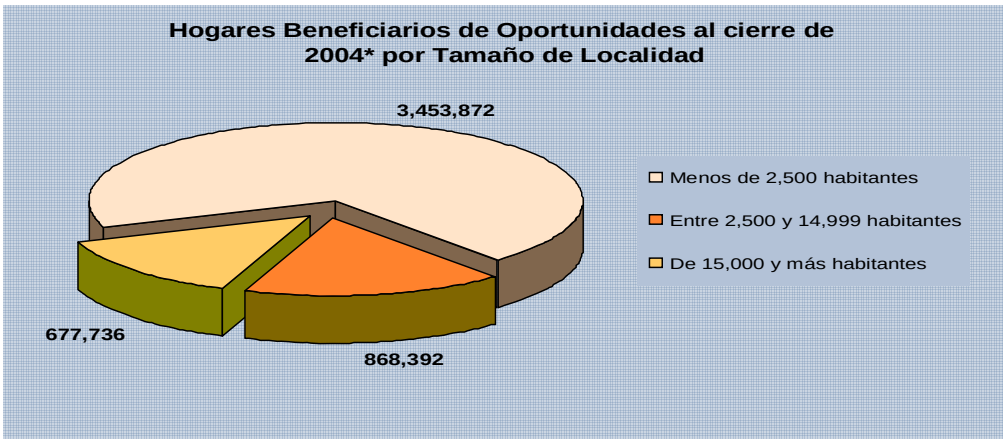
	2005
Padrón de familias	5 millones (25% de la población)
Localidades	82,000
Municipios	2,426 (100%)
Estados	32 (100%)
Presupuesto anual (en millones de pesos)	$ 32,800
Escuelas con becarios	115,000
Becarios	5.2 millones

Creo que una cuestión importante de estos datos es que estamos hablando de un programa de cobertura general: de acuerdo a las últimas mediciones de pobreza, 5 millones de hogares significa el 96 o 97 % de los hogares elegibles, o sea que cubre al 90% de la población elegible; entonces, no estamos hablando de un programa compensatorio, sino que por primera vez, hablamos de un sistema general presente en todas las realidades geográficas y socioeconómicas del país: desde las mas pequeñas, hasta las grandes zonas metropolitanas. El Programa focaliza sus apoyos a las personas en extrema pobreza, independientemente de su lugar de residencia. De este modo, el gobierno decidió llevarlo a todos los hogares y no sólo a quienes viven en localidades rurales marginadas.

Otros datos muestran que el 70% de los hogares en el Programa están en localidades menores a 2,500 habitantes; más de 860,000 hogares en zonas semi urbanas y, el resto (677,000 hogares) en localidades urbanas. Se busca establecer una nueva forma de diferenciar más exactamente lo rural de localidades pequeñas ubicadas en un área de influencia urbana. Esto modificará un poco los números, pero la proporción será de 66/33 aproximadamente (lámina 2).

Lámina 2

DATOS SOBRE COBERTURA



Otros datos de ubicación son los estados: más del 50% del padrón está en los estados de mayor pobreza. Esto es importante porque, por ejemplo, en Chiapas el Programa atiende al casi 70% de la población; poco más del 50% de la población del estado de Oaxaca; el 50% de la población de Guerrero, y el 40% de otros estados donde hay contrastes mucho más marcados, como el Estado de México y Veracruz (lámina 3).

Lámina 3

DATOS SOBRE COBERTURA

Entidad	Número de familias
Veracruz	558,504
Chiapas	553,719
Oaxaca	426,954
Puebla	386,265
México	374,343
Guerrero	316,471

Otra referencia es la clasificación de los municipios que hace el Consejo Nacional de Población (CONAPO) por índice de marginación. Ésta muestra que, si bien la mayor parte de la cobertura está en los estados más pobres, esto se nota mucho más cuando pasamos al nivel de los municipios y de las localidades. De tal manera, tenemos cinco millones de hogares focalizados en los estados más pobres y en los municipios de mayor marginación, en donde existe una cobertura general masiva, casi total. No bastaba que esta forma de “universalización de acceso a los servicios” estuviera en las

escuelas y en los centros de salud; se requería de una transferencia que incentivara la demanda y permitiera el ejercicio de los derechos a la salud y a la educación de la población en mayor marginación. Así las cosas, Oportunidades es un Programa dinámico que permite ir incorporando a los hogares que faltan (lámina 4).

Lámina 4

DATOS SOBRE COBERTURA

Grado de marginación	No. de municipios	Porcentaje de cobertura
Muy alto	389	90.6
Alto	906	66.0
Medio	486	40.6
Bajo	417	21.3
Muy bajo	231	5.7
Total	**2,429**	**25.0**

Total de hogares beneficiarios de Oportunidades respecto del total de hogares en el municipio (según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000).

.

A continuación quisiera referirme a una lista de acciones afirmativas que el Programa tiene para atender la violación de derechos de las mujeres y para resolver cuestiones relacionadas con el género (lámina 5).

Lámina 5

Acciones afirmativas
y derechos de las mujeres

- Acciones para la permanencia escolar de mujeres
- Acceso a servicios de salud
- Apoyos alimenticios
- Administración de los recursos de las transferencias
- Acceso a la educación de adultos
- Acceso a proyectos de generación de ingreso
- Acciones de combate a prácticas violatorias de derechos

Oportunidades

Como saben, la transferencia denominada “beca escolar” para las estudiantes, se incrementa a partir del primero de secundaria porque, según los datos, es en ese momento que se abre una brecha de asistencia escolar entre hombres y mujeres en los hogares en extrema pobreza, misma que se mantiene en la educación media superior. Los datos muestran que, en primaria, el 49% son niñas con respecto a los niños; en secundaria son la mitad y en educación media superior (objetivo del Programa) las jóvenes representan el 53% de las becarias. Eso significa que hay 100 millones de pesos de diferencia entre lo asignado a becas para hombres y a becas para

mujeres. Las evaluaciones documentan el impacto preciso de esto en la asistencia escolar de las mujeres de 1999 a 2004, lo cual apuntaría que se está empezando a cerrar la brecha con relación a los hombres (lámina 6).

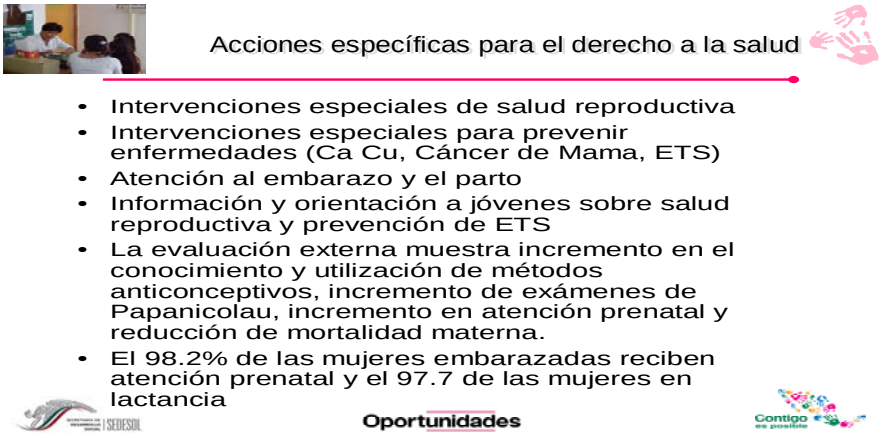
Lámina 6

Acciones afirmativas para la permanencia escolar

- La beca es superior a partir de secundaria
- Las becarias en secundaria son la mitad (50.4%) y poco más en EMS (53.1%)
- El presupuesto de becas para mujeres es mil millones de pesos superior al destinado para varones ($8,700 /$ 7,700 millones)
- La evaluación externa documenta impactos de reducción de la brecha de desigualdad en inscripción, aprobación, transición y permanencia especialmente en secundaria y EMS

Asimismo, se han implementado una serie de intervenciones en torno a la salud reproductiva (información sobre el uso de anticonceptivos, prevención de enfermedades de transmisión sexual, sexualidad y embarazos). Es un logro que los hogares en extrema pobreza puedan realizar anualmente un examen de detección de cáncer cervicouterino y de mama, como parte del paquete. Así, las evaluaciones documentan un aumento paulatino en el uso de preservativos y anticonceptivos en las zonas rurales indígenas en extrema pobreza, así como un incremento en hombres que recurren a la vasectomía (lámina 7).

Lámina 7



En cuanto a la alimentación, lo que podemos decir es que, durante el embarazo y la lactancia, las mujeres reciben un suplemento alimenticio que tiene micro nutrientes que contribuyen a la nutrición de los niños menores, y también evita los efectos de descalcificación en el embarazo. Además, se documenta que la transferencia ha generado un mayor acceso a alimentos de mejor calidad nutricional.

Por otro lado, los recursos monetarios se entregan a las mujeres, quienes representan el 97% de las titulares del Programa, de las cuales el 17% son jefas de familia. La tasa de transferencia en efectivo a las mujeres documenta una mejora en los enseres domésticos y en las condiciones de la vivienda. Esto tiene que ver con las decisiones que ellas toman en relación al trabajo doméstico: contar con una estufa en un hogar rural ahorra dos horas que normalmente se ocupan en ir por leña. El mismo caso con el agua. Tener un refrigerador influye en la preparación y conservación de los alimentos. Cabe señalar que los grupos de enfoque también muestran que la recepción de transferencia sí modifica la autoestima en la toma de decisiones y, además, está documentado que el momento en que las mujeres recogen la transferencia se convierte en un espacio de socialización. Uno de los testimonios que más me han impactado es el de una mujer que dijo “yo antes nomás salía para ver a mi suegra” (lámina 8).

Lámina 8

Administración de recursos

- El 97% de las titulares del Programa son mujeres (4,988,500)
- El 17 % son jefas de familia (85,500)
- La evaluación externa muestra mejoras en el bienestar del hogar y mejoras de la vivienda por acceso a bienes que modifican el trabajo en el hogar (estufa, refrigerador, agua entubada, materiales de la vivienda)
- Los estudios muestran mejoras en autoestima, toma de decisiones y voz dentro de la familia y la comunidad
- Los eventos de entrega de apoyos y en general las actividades del Programa se viven como espacios de socialización e independencia

Asimismo, hemos iniciado el trabajo enfocado a la oferta de educación de adultos. Se pretende implementar un modelo de educación para la vida y el trabajo con contenidos vinculados, un modelo que ha sido un ejemplo en América Latina. Actualmente, tenemos 188 000 mujeres participando en un proyecto piloto cuya mayor cobertura está en Zacatecas. Como ejemplo, hay un testimonio de una mujer que dice que además de estar tomando decisiones, se siente orgullosa de que va a ir con su hija a la secundaria.

El acceso a proyectos de generación de ingreso no va tan rápido, pero hay esfuerzos por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS Oportunidades). Sin embargo, los programas deben ser alineados. Existe, de nuevo, un problema de focalización, ya que hay muchos programas cuyos recursos no están dirigidos a la población en extrema pobreza. El Programa tiene esa ventaja: saber dónde están los requerimientos y de qué tipo son (infraestructura, proyectos productivos, etc.) (lámina 9).

Lámina 9

Acceso a proyectos de generación de ingreso

- INDESOL promueve proyectos piloto de generación de ingreso
- IMSS Oportunidades ha promovido más de 7,000 proyectos productivos, en su mayoría con participación de mujeres
- La evaluación documenta inversión en activos y mayor participación en proyectos productivos de las familias del Programa y en especial de las mujeres (33% respecto a los que no participan)
- 1.100,000 mujeres reciben sus apoyos a través de cuentas de ahorro de BANSEFI y el crecimiento seguirá a través de cajas de ahorro y crédito (Meta 2005: 1.5 millones)

Un investigador encontró datos de que la gente está invirtiendo sus recursos en activos productivos y, estadísticamente, se dio cuenta de que sí había diferencia entre los hogares que cuentan con apoyo y los que no lo tienen, por lo que nuestro reto como gobierno es poder acompañar y apoyar a esos hogares. Se calcula que un 25% invierte las transferencias en activos de vivienda o de generación de ingresos, después de 3 o 4 años de participar en el Programa. Una medida al respecto es que las transferencias no sólo se den en efectivo, sino por medio de una cuenta en el banco que abra las posibilidades de crédito como las cajas de ahorro. En Yucatán, por ejemplo, casi todas las familias reciben el apoyo a través de una caja de ahorro.

Finalmente, cabe mencionar algunas otras cuestiones como la “Jornada por la transparencia”, que consiste en evitar clientelismos y la manipulación de los recursos. En este sentido, se está fortaleciendo una sistema de monitoreo que verifica el funcionamiento a través de la percepción y opinión de la beneficiarias. En el año 2004, se introdujo una lógica de derechos: “mi compromiso es mi derecho” y se pidió asesoría a la UNICEF porque el Programa por sí solo no es garantía de derechos (lámina 10).

Lámina 10

Acciones de defensa de derechos

- Jornadas por la Transparencia con las titulares en 2003 (3.9 millones): voto libre, vs faenas obligatorias o cuotas
- A partir de 2004, sistema de supervisión operativa para detectar abusos o cobros indebidos (puntos centinela)
- Jornadas por la Transparencia en 2004 y 2005: Mi compromiso es mi derecho (enfoque de derechos sociales)
- Nuevo Modelo de Atención y Servicio (MAS) y Carta Compromiso a la Ciudadanía en 2005
- Fortalecimiento de la Contraloría Social mediante e-corresponsales (piloto en 2005 y escalado en 2006)
- Desde 2003, promoción de vigilancia de OSC y monitoreo ciudadano

Estamos estableciendo un nuevo modelo de atención para combatir todas las formas de abuso, de corrupción, etc. Debido a que dedicamos estos dos últimos años de la administración a mejorar la operación y a establecer un conjunto de instrumentos enfocados a entregar mayor información y orientación a las titulares para el ejercicio de sus derechos, así como fortalecer los mecanismos de contraloría social y los mecanismos de vigilancia ciudadana, es que el años pasado se alcanzó la cobertura de 5 millones de hogares. Así, INDESOL apoya la organización de la sociedad civil para la vigilancia del funcionamiento de los programas sociales no sólo en tiempos electorales, con lo cual tratamos de combatir prácticas clientelares.

Por último, creo que sería muy interesante plantear en la discusión latinoamericana, con la cual estoy más familiarizado, el tema de los programas de transferencias monetarias condicionadas. No he hecho el estudio a fondo, sin embargo, yo no veo estas acciones concretas en otros programas; sí veo las de cuidado materno-infantil y del parto, y sí hay transferencia, pero yo no veo diferencia de becas. No veo bolsa-familia, no veo acciones de salud reproductiva en las mujeres; y, sobre todo, no veo acciones para la detección de cáncer cervicouterino. No se puede garantizar que con un Programa se resuelva toda la problemática de explotación, de discriminación y de opresión de las mujeres en una realidad cultural como la mexicana, y en general de nuestros países, pero creo que, por lo menos, esta discusión ayudará a caminar en el sentido correcto y por eso nos interesa mucho conocer su opinión.
Muchas gracias.

“Madres al servicio del Estado:

el Programa Oportunidades en México” [1]

Maxine Molyneux
Instituto de Estudios Latinoamericanos
Escuela de Estudios Avanzados
Universidad de Londres

“Si el Estado fuera una familia, se asumiría que el bienestar social es un asunto de mujeres”
(Gordon:1990: 9)

En América Latina y en otras partes del mundo, los sesgos de género y las prerrogativas masculinas prevalecieron tanto en la política social y, de manera más amplia, en la vida social en donde los derechos se basaron en nociones culturalmente sancionadas y profundamente enraizadas en diferencias de género y autoridad patriarcal. Éstas, por lo general, se acordaban con base en supuestos idealizados sobre las posiciones sociales asimétricas que ocuparon los sexos, en donde los proveedores masculinos y las dependientes femeninas, recibieron beneficios de acuerdo a estos roles sociales normativos. Se ha comprobado que tales supuestos son notablemente universales y persistentemente perdurables inclusive en casos como el de América Latina, donde la entrada masiva de las mujeres casadas a la fuerza de trabajo y la legislación sobre la igualdad de derechos han desafiado a las divisiones de género.

El capítulo considera los cambios y las permanencias en la provisión de la política social en América Latina a través de un enfoque sobre las formas en que las mujeres, particularmente las madres, están posicionadas dentro de los nuevos programas contra la pobreza que siguieron a la reforma estructural. Se examina un Programa emblemático contra la pobreza conocido como “Oportunidades”, establecido al final de la década pasada. Considerado por algunos comentaristas como un Programa de la quintaesencia neoliberal, e incorporando muchas de las ideas principales de la “Nueva Agenda de la Pobreza”[2], Oportunidades representa una combinación novedosa de enfoques previos de política social, con los

[1] Una versión de este artículo aparecerá en un próximo volumen del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social UNRISD-Palgrave sobre género y política social en 2006. Este es un resumen de un documento de investigación titulado “Alivio de la pobreza en la Nueva Política Social en América Latina: ¿Madres al servicio del estado?”, próximo a publicarse UNRISD 2006

[2] Este término fue primeramente utilizado por el Banco Mundial, pero desde entonces ha adquirido un amplio uso corriente.

modelos de concertación y corresponsabilidad, asociados a nuevos enfoque de bienestar social y alivio de la pobreza. Este capítulo tiene dos partes: la primera proporciona el contexto de los antecedentes de la aparición de estos enfoques sobre la pobreza; la segunda describe y hace un examen crítico de algunas premisas del Programa Mexicano.

La política social en América Latina antes de las reformas

En América Latina, los bajos ingresos fiscales y los débiles compromisos de las políticas redistributivas condicionaron el desarrollo de un sistema de bienestar social universal efectivo. Solamente cinco países[3], Argentina, Uruguay, Costa Rica, Chile y Cuba[4] desarrollaron una forma de bienestar social de estado y, con la excepción de éste último, ninguno alcanzó universalidad en la titularidad o cobertura[5]. Sin embargo, desde finales del siglo diecinueve –aunque en muy diferentes grados– empezaron a evolucionar algunas formas de provisión social. Éstas estuvieron principalmente concentradas en los sectores de educación y salud, donde los modelos bismarkianos tuvieron influencia, como en el caso de los planes de pensiones del Estado en México y Chile, junto con otras formas de seguridad social para los sectores laborales privilegiados (predominantemente masculinos) y las fuerzas armadas que acompañaron al proceso de formación del Estado.

Desde las primeras décadas del siglo veinte, la actividad del Estado se incrementó por el éxito de las demandas de una reforma social acompañada por una supuesta mayor responsabilidad gubernamental. El "mejorar la raza" a fin de asegurar las condiciones para el desarrollo y el detener las amenazas de desorden, se volvieron la motivación de la reforma social y los movimientos eugenésicos. Muchas mujeres estuvieron entre las promotoras de la "higiene social" y de la ciencia de la *puericultura* y, de manera enérgica, apoyaron cambios legales y de política que tuvieron una orientación maternalista, ya que demandaban beneficios y servicios para madres e hijos. Las madres estuvieron entre las primeras en ser reconocidas como demandantes de la política social, ya sea como mujeres casadas o como "desafortunadas"; esto es, madres solteras empobrecidas. Sin embargo, en la discusión sobre estas provisiones, frecuentemente se afirmaba que el interés en *sus hijos* era la razón por la que las mujeres podrían recibir los

[3] De acuerdo con algunos analistas, Colombia es el sexto posible. Para una revisión de la política social en América Latina, ver Abel y Lewis, eds., 2000 y 2002, también Abel, 1996.
[4] Es muy significativo que este grupo incluya un modelo de bienestar socialista (Cuba), uno de mercado (Chile) y una economía mixta (Costa Rica). Ver Mesa Lago 2003 para la elaboración de estas observaciones comparativas
[5] Filguera y Filgueira (2000) diferencian entre países caracterizados por un "universalismo estratificado" (Uruguay, Chile y Argentina); regímenes duales (Brasil y México) y regímenes exclusionarios (RD, América Central, excepto Costa Rica, Bolivia y Ecuador).

beneficios de tipo financiero, educacional o médico. En otras palabras, era en la construcción de las necesidades de los hijos por lo que las madres recibían sus prerrogativas, todo con el fin de que cumplieran mejor con sus responsabilidades maternas.

Desde principios del siglo veinte, el trabajo organizado y sus defensores habían asegurado prerrogativas así como protección mínima para los trabajadores del sector formal, pero los derechos formales no siempre se equiparan a los derechos reales y se mantuvieron lagunas entre las leyes y las prácticas. La era del nacionalismo centrado en el Estado que se desarrolló bajo el populismo corporativista (el cual fue inaugurado durante la crisis de 1929, aunque aseguró más su establecimiento en el periodo de la pos guerra), trajo consigo la expansión de las prerrogativas de manera más notable para el trabajo organizado, la población natural de los regímenes corporativistas y un sector relativamente privilegiado por mucho tiempo después. Los derechos sociales se expandieron, respectivamente, en México, Argentina y Brasil e, incluso, cuando el corporativismo populista declinó, el desarrollismo tecnocrático que lo reemplazó continuó expandiendo el sector social.

A finales de los años sesenta, todos –a excepción de los estados más pobres–, habían establecido las principales plataformas del bienestar social, aunque a veces en forma exigua. La salud y la educación eran financiadas públicamente y los sistemas de seguridad social cubrían algunas categorías de trabajadores del sector formal. Las políticas regionales de entonces estaban influenciadas por la CEPAL o por directrices "cepalinas" que se basaban en la teoría del capital humano con el fin de apuntalar la política social de manera más firme en un discurso de prioridades del desarrollo, las que en el caso de los estados latinoamericanos se asignaron a una rápida expansión de los programas de alfabetización y educación primaria. Al mismo tiempo, el enfoque de las "necesidades básicas" estaba ganando apoyo y ello condujo a poner más atención a los "derechos de subsistencia"[6] a través del suministro de alimentos a los pobres, trabajos sanitarios, agua potable y vivienda accesible. El crecimiento de tasas positivas, la rápida urbanización y la movilización social, provocaron que todos los Estados latinoamericanos, independientemente de su inclinación política, se embarcaran en programas para cumplir con las crecientes demandas y expectativas sociales. Estas décadas vieron a América Latina liderar a los países en desarrollo en términos del gasto y la cobertura social. Había un mejoramiento correspondiente de los indicadores de desarrollo humano, como pasaba con la esperanza de vida que aumentaba progresivamente y la

[6] Los derechos de subsistencia se refieren al acceso de bienes de consumo social, es decir, bienes y servicios como vivienda y transporte público. Para una discusión más amplia, ver Eckstein y Wickham-Crowley eds. (p.19).

mortalidad infantil que declinaba, lo cual, hacia 1980 colocó a América Latina a la cabeza de las regiones en desarrollo (Filgueira y Filgueira 2000). Mientras que el desarrollismo "cepalista" estaba asociado a principios universales, la provisión de la política social en América Latina se distribuyó de manera desigual entre los Estados más ricos y más pobres y, dentro de ellos, entre las poblaciones rurales y urbanas, así como entre sectores.

A pesar de la expansión de la provisión social que se dio desde los años sesenta, la mayoría de la región todavía padecía de una provisión universal con cobertura pobre y adelgazada y de mala calidad. El sector del Estado estaba subfinanciado y muy frecuentemente desgastado por una pobre administración en la que los gobiernos reaccionaban ante los problemas en la medida en que se iban presentando y eran vulnerables ante la eficacia de las demandas políticas de grupos de intereses. La mayor parte del tiempo las prerrogativas permanecían unidas al empleo formal con pensiones disponibles sólo para una minoría de trabajadores con algunos esquemas de seguros por discapacidad, desempleo y maternidad. Estos arreglos no cubrían al sector rural o a la gran proporción de la población (algunas veces hasta 40% de la población activa) que estaba en el sector informal o en el servicio doméstico, frecuentemente, el mayor empleador de las mujeres urbanas. En 1980, cerca de 130 millones de personas o 33% del total de la población de América Latina vivía bajo lo que las Naciones Unidas han definido como la línea de pobreza. Debido a que los pobres eran empleados en el sector informal o trabajadores temporales o desempleados, no podían calificar para los sistemas de seguridad social.

En los países con ingresos bajos, como Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Perú, y en algunos de los Estados con mejores condiciones como Brasil y México, la situación era de pobreza generalizada, con agudas desigualdades regionales y étnicas, provisión estatal pobre y un débil marco de prerrogativas, así como redes de seguridad mínimas poco eficientes. En muchos países, se sumaban al problema las deficiencias de organización y administración –ejemplificadas en la multiplicidad de instituciones de bienestar social con actividades superpuestas–, la complejidad legal, las insuficiencias estadísticas y la falta de coordinación entre departamentos (Mesa Lago, 94:76). Para aquellos que estaban viviendo en situación de pobreza o en los márgenes de ésta, es decir, hasta la mitad de la población en la mitad de los países de la región en los años noventa, la principal red de seguridad fue la ayuda de emergencia (ayuda alimentaria, salud primaria), apoyo de la familia y los parientes, complementado con el sector voluntario (las ONG, la ayuda de la iglesia y las organizaciones caritativas).

Género y política social

La política social en América Latina no fue ciega en cuestiones de género, sino que trabajó con concepciones de género de las necesidades sociales, las cuales eran familiares, patriarcales y paternalistas[8]. Aunque las mujeres lograban el acceso a la educación y la salud y entraban a formar parte de la fuerza de trabajo, había un amplio consenso de que sus obligaciones principales estaban dentro de la familia. La ciudadanía liberal podía extenderse a las mujeres en el ámbito público, pero en el ámbito privado, prevalecían diferentes arreglos. Dentro de las primeras formas de la provisión social estaban construidos los supuestos de la dependencia femenina del proveedor masculino, lo que posicionaba a las mujeres bajo la protección de "sus" hombres, ya sea maridos o padres. En América Latina, los derechos de las mujeres y las prerrogativas permanecieron estrechamente ligados a la familia, y se accedía a éstos en virtud de su situación como esposas y madres. En el ámbito público del trabajo, las mujeres se ganaron reconocimiento como madres y a veces se les proporcionaron generosos permisos de maternidad. En el ámbito privado, al casarse, ellas perdían ciertos derechos ciudadanos, pero en su lugar ganaban una protección determinada, como aquellos (as) con situación de dependiente. Las viudas de soldados, profesionales y algunos trabajadores del sector formal, podían, sobre esta base, reclamar las pensiones de sus maridos fallecidos, aunque la mayoría de las mujeres estaban ubicadas en los trabajos con los salarios más bajos, considerados complementarios del salario masculino y sin protección social.

En México, los cambios profundos asociados con la revolución no alteraron seriamente esta situación general. La Constitución de 1917 y el Código Civil de 1928 acordaron la igualdad legal de las mujeres y les dieron algunos nuevos derechos, como el derecho al divorcio, pero les negaron los derechos civiles y políticos plenos. El voto universal para las mujeres no se les concedió hasta 1953, después que en la mayoría de los otros países latinoamericanos. Con el nacimiento de la política social en los años veinte y bajo la influencia de la "eugenesia materna"[9], la maternidad se convirtió en el objeto de los esfuerzos para modernizar las prácticas de la crianza de los niños, particularmente de los pobres y los indígenas. En los años 30 se aprobaron una serie de códigos de niños, de maternidad y de familia en algunos países, incluyendo México. Las mujeres se convirtieron en objeto de formas autoritarias y patriarcales de intervención del Estado. Aquí, como en Chile, el abandono del hogar se convirtió en un delito femenino (Varley, 2000) y, hasta la fecha, el aborto es ilegal en México. Al pasar el tiempo, la ley puso límites a la autoridad de los hombres sobre sus esposas, pero fue

[8] Mientras que las mujeres solteras tenían derecho al trabajo, a la propiedad y a comprometerse en transacciones financieras, se disminuía la capacidad legal para las mujeres casadas.
[9] Este es un término de Nancy Stepan, véase *The Hour of Eugenics,* Ithaca: Cornell University Press, 1991.

solamente hasta 1974 que se revocó el Código que hacía a las mujeres las responsables de la esfera doméstica.

Como en otras partes de América Latina, las mujeres trabajadoras y las organizaciones de mujeres presionaron para conseguir la regulación de sus horas de trabajo, a fin de quedar protegidas contra la sobreexplotación, pero también se expresaban ampliamente las preocupaciones de salvaguardar sus "funciones maternas"[10]. Tales reclamos provocaron sentimientos paternalistas y, en este discurso, se colocó a las mujeres junto a sus hijos, como si necesitaran protección en vez de derechos ciudadanos[11]. En consecuencia, las mujeres –particularmente las casadas– tenían, en ciertos ámbitos, menos prerrogativas individuales que los hombres. La "dictadura perfecta" de México (mezcla de unipartidismo y corporativismo) combinó la retórica revolucionaria con reformas radicales y conservadurismo social. El catolicismo predominó entre la población y, a pesar de la disposición secular de los primeros revolucionarios, ejerció una influencia continua sobre la política social y los derechos de las mujeres. Las mujeres también perdieron en otros aspectos durante el proceso posrevolucionario de la formación del Estado. Las negociaciones corporativas establecieron un vínculo entre el trabajador y el partido, asegurando la lealtad de los sectores más efectivos del trabajo organizado. Los sindicatos con dominio masculino eran los principales beneficiarios de los contratos sociales corporativistas que enrolaban a los hombres al servicio del Estado como trabajadores y patriotas, asegurando su lealtad a través de pactos negociados de altos salarios, condiciones de trabajo y seguridad social. Las mujeres habían adquirido una presencia significativa en trabajos mal pagados de sectores menos organizados. No solamente estaban al margen de las negociaciones contractuales del Estado corporativista, sino que también ocupaban un lugar ambiguo en las negociaciones salariales, ya que su sola presencia en la fuerza de trabajo podría incluir la demanda histórica del trabajo organizado por un "salario familiar", un argumento sobre la dependencia femenina y la presencia de la esposa en la familia como madre de tiempo completo.

Sin embargo, las negociaciones corporativistas aseguraron el camino de ciertas medidas de bienestar social. Lo que evolucionó fue, en gran medida,

---

[10] Ya en 1910, en Uruguay, se presentaron proyectos de ley para que las mujeres tuvieran el derecho a la ausencia por maternidad. La ley que restringía las horas de trabajo de las mujeres se introdujo primero en Argentina, en 1905.

[11] De esta manera, en 1934, las mujeres trabajadoras adquirieron los derechos sobre la ausencia de maternidad (75 días en total), maternidad pagada y partera sin costo en Argentina. En 1937 se establecieron los centros de protección a la madre y los niños. Las madres, actuales y potenciales, también estaban protegidas contra las enfermedades de transmisión sexual. Hubo un entusiasmo que duró poco tiempo por los certificados prenupciales para detectar enfermedades, antes de que el matrimonio fuera una cuestión en la que las feministas y los congresistas coincidieran. Aquí, la sexualidad y las prerrogativas de los hombres eran el foco del interés y la regulación burocrática; muchas mujeres apoyaron estas iniciativas por ser necesarias para asegurar la protección contra enfermedades resultantes de las andanzas de los hombres y de la doble moral sexual.

un sistema urbano de seguridad social, pero las mujeres rurales e indígenas fueron excluidas de éstas y otras prerrogativas y, con frecuencia, sus derechos sobre la propiedad de la tierra fueron negados, lo cual por medio de la ley o la costumbre permaneció como una prerrogativa masculina, revelando de esta manera un sesgo de género, así como los límites de una retórica incluyente. Si las mujeres ganaron otras prerrogativas como trabajadoras, éstas no solamente fueron restringidas a una pequeña sección de la población femenina, sino que en la práctica eran imposibles de obtener.[12] Era más probable que se pudiera acceder a la poca protección que estaba disponible para las mujeres a través de la ley del matrimonio y la familia, la cual especificaba que era una obligación del marido proveer para su esposa e hijos, así como facilitar los derechos de propiedad conyugal de las mujeres.

A pesar de que, como resultado de las reformas encabezadas por el movimiento feminista, se lograba, de manera limitada, individualizar algunos derechos de las mujeres, persistían estas características generales ("familiares") de los derechos sociales de las mujeres. El alcance y el restringido campo de acción de la política social, la pobre calidad y la dificultad para acceder a muchos de los servicios y beneficios, significaba que la mayoría de las mujeres con bajos ingresos no podían y no veían en el Estado una forma de apoyo. Ellas podrían considerarse suficientemente afortunadas de acceder a servicios mínimos de educación y salud, pero los beneficios tales como ayudas de ingreso y pensiones eran sueños lejanos para la mayoría.

Reformando al sector social

La fragilidad y la ineficiencia de los sistemas de seguridad social prevalecientes en la mayor parte de América Latina, fueron características que se acentuaron agudamente debido a las amplias tendencias socioeconómicas instituidas desde la mitad de los años setenta. La caída de los precios del petróleo, la crisis de la deuda y la consiguiente recesión de los años ochenta, combinada con las presiones demográficas –en gran parte de la región por conflictos políticos– erosionaron el sector social precisamente en el momento cuando más se necesitaba su expansión. Este fue un periodo en el que más mujeres se incorporaron al mercado laboral, mientras que se recortó el consumo en los hogares, sustituyendo las compras de bienes y servicios en el mercado con trabajo reproductivo en buena medida proporcionado por las mujeres (González de la Rocha, 1984).

[12] Las barreras a los reclamos incluían: obstrucción administrativa, bajos niveles de instrucción de las mujeres, ignorancia sobre los derechos. Para las mujeres indígenas la falta de una tarjeta de identidad era una barrera suficiente para no obtener las prerrogativas.

Los costos humanos y sociales de la primera fase de las reformas estructurales ayudaron a revivir los usuales debates sobre la reforma del sector social que ahora tiene lugar tanto en nivel regional como internacional. El estudio de UNICEF de Cornia et al., *Ajuste con rostro humano* (1988), es ampliamente reconocido como una "llamada de despertador" para que las agencias internacionales pongan atención a los costos sociales del ajuste, pero también es importante por las recomendaciones políticas que se hacen. Mientras que se presagiaban las futuras políticas, estas recomendaciones confirmaron las tendencias que ya estaban en camino: la focalización como medio para mejorar el papel redistributivo del Estado, esquemas públicos de creación intensiva de empleo y subsidios para ciertos rubros de manera que la cobertura de la política social se pudiera ampliar durante el tiempo del ajuste.

Estas ideas ya estaban alcanzando una amplia aceptación en las instituciones de desarrollo, pero tomaría tiempo, voluntad política y recursos aplicarlas en toda la región. La pobreza estaba empezando a ser reconocida como un fenómeno permanente y no como un mero "fenómeno transitorio", como supuso inicialmente el Banco Mundial y otros. Si, como muchos argumentaron, era un efecto estructural del Nuevo Modelo Económico, la asistencia social requeriría una atención más inmediata, con medidas antipobreza y programas del estado que fueran más amplios en alcance que lo que habían permitido los fondos sociales de emergencia. Para finales de los años ochenta, muchos gobiernos y agencias internacionales de desarrollo aceptaron que era urgente enfrentar el "déficit social"; de lo contrario, las reformas neoliberales iban a ser violentamente rechazadas por las poblaciones que habían sido afectadas severamente por ellas. Estaban de acuerdo en que si el sector social iba a ser más eficiente, tenía que alinearse más de cerca con el mercado y con las tendencias en diferentes lugares: debía diversificar la entrega de servicios. Estaba evolucionando una nueva aproximación a la política social en la cual la pobreza era un elemento crucial.

Las características centrales de las nuevas políticas sociales, tal como habían evolucionado a mediados de los años setenta, se ajustaron a las descripciones generales de los postulados de la política neoliberal y, como tales, contenían los elementos relativos a la focalización, privatización y diversificación de los proveedores de servicios, junto con una dependencia cada vez mayor del mercado a la disminución de la pobreza, de manera más tangible, mediante los programas de micro crédito. Pero la manera en que se interpretaron y se incorporaron estos elementos en la política social, reflejaron no sólo grandes cambios dentro de la política internacional del desarrollo, sino también en desarrollos regionales específicos. El "neoliberalismo" en América Latina pasó por lo menos dos fases principales. La primera inició en los años setenta –generalmente vista como el periodo

“alto del neoliberalismo”– coincidiendo con las políticas de ajuste estructural y la estabilización adoptada por la crisis de la deuda. Durante este periodo se observaron políticas que fueron denominadas “fundamentalismo de mercado” cuando los gobiernos, frecuentemente bajo condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, disminuyeron agudamente el papel regulador de la acción del Estado por medio de la privatización, la imposición de estrictos controles fiscales, la liberalización de las operaciones de capital y la apertura de sus economías.

A partir de entonces se ha hecho una revisión de estas políticas, cuyos resultados han sido sintetizados como “el posconsenso de Washington”, algunas veces denominado “el final del neoliberalismo”[1]. El paquete original del ajuste se modificó de tres maneras que nos atañen aquí: el Estado fue parcialmente rehabilitado en la planeación y la política de desarrollo, su rol de “facilitador” –como lo definía el Banco Mundial– y el mejoramiento de su eficiencia que se haría a través de reformas de buen gobierno; había un claro reconocimiento por parte de las instituciones financieras internacionales y de los gobiernos latinoamericanos de que había que enfrentar el déficit social, de manera que la política social volvió a la agenda regional; y el alivio de la pobreza se convirtió en un componente central de la política social. Si en los años ochenta la atención a la política se orientó a “conseguir la economía correcta”, en los años noventa se hicieron intentos para atender el, hasta entonces, descuidado ámbito social y para construir las instituciones adecuadas. Aunque estos cambios de política podrían haber sido significativos, no alteraron de manera sustantiva el perfil más amplio de la política macroeconómica; los gobiernos se mantuvieron comprometidos con la disciplina fiscal y con el crecimiento orientado al mercado.

La nueva política social se materializa

Según el citado texto de Brock, no se ha visto que la evolución de la política de desarrollo haya seguido una dinámica unilineal. Las políticas sociales y la retórica del desarrollo que acompañaron a la fase posterior al ajuste, han sido bien descritas como hibridizadas y vistas como el resultado de una dinámica compleja de poder y de gestión que involucra un conjunto más amplio de actores, grupos de interés así como el discurso de coaliciones. Esto es particularmente cierto con relación a la política social, la cual está menos sujeta a la influencia de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que otras áreas de política, ya que tiene que ser aprobada por los parlamentos y grupos de interés como los sindicatos.

A principios de los años noventa, en América Latina se desarrollaron reformas y políticas que afectaron al sector social, algunas de las cuales, en

[1] Hoy día se habla del “pos non-consensus” por la diversidad de perspectivas en la región.

principio, habían sido aplicadas de manera experimental desde los años setenta; otras eran nuevas. En esta última categoría estaba más descentralizada la provisión de la salud y la educación así como la privatización de las pensiones. En éstas había un mayor énfasis en los mecanismos participativos para la entrega del bienestar social. Todas tenían la intención de incrementar la eficiencia, la rendición de cuentas y la calidad (Grindle, 2000). Debido a que la pobreza subió en la escala de las prioridades internacionales, 1990 atestiguó el lanzamiento de la Nueva Agenda de la Pobreza del Banco Mundial y, hacia finales de la década, con las "Metas del Milenio" comprometieron al gobierno a reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre entre 1990 y 2015.

Los analistas de la política del desarrollo reconocen que las ideas aplicadas a la fecha han marcado una distancia significativa de los objetivos del ajuste estructural que se buscaron durante la primera fase de las reformas (Lipton y Maxwell,1992:1). Entre los cambios principales estuvo la relevancia que adquirió la sociedad civil, junto con un énfasis en ciertos conceptos que se volvieron centrales en la Nueva Agenda de la Pobreza, algunos no nuevos en sí mismos, aunque quizás sí en sus combinaciones. Estos eran los principios de la participación, el empoderamiento y la corresponsabilidad.

La participación es el menos nuevo de los tres, pero se apartó de los márgenes de la práctica del desarrollo de los años setenta para formar parte de la corriente de pensamiento de los años noventa. Su combinación de principio ético (democrático) con argumentos de eficiencia le dio un amplio perfil que parecía superar el centralismo burocrático. Se estableció una gran variedad de programas participativos según el modelo de asistencia orientada a la demanda, primero introducido en los Fondos de Emergencia Social (después llamados Fondos de Inversión Social) y se establecieron en forma más permanente. La descentralización también ha avanzado conjuntamente con las nuevas formas de foros de política participativa. Desde una perspectiva social más amplia, se argumentó que la participación era una forma de dar fin a la condición de exclusión social que frecuentemente contempla la pobreza y la privación y, por otra parte, considera central la creación y el mantenimiento del capital social, preocupación política de los años noventa.[13]

El empoderamiento y la participación de aquellos que se vincula (ya que la participación es una de las formas de asegurar el empoderamiento) se desplazaron a la corriente de la práctica del desarrollo de los años ochenta. Ha sido una práctica muy utilizada en las organizaciones de mujeres y por las ONG y, generalmente, ha sido entendida como un proceso de transformación que involucra tanto la adquisición de capacidades como los cambios en la

[13] Pero una política que era ciega en términos de género. Para un análisis crítico ver Molyneux 2002.

subjetividad que permite la práctica de la gestión. El empoderar a los pobres y a los que viven en situación de desventaja podría dar como resultado que ellos ganaran más voz y presencia en los espacios donde se toman decisiones que afectan sus vidas y el desarrollo de sus capacidades que les permiten escapar de la pobreza. En América Latina, el apoyo para tales "enfoques de empoderamiento" se construyó sobre la crítica de la filantropía que subsistía en las políticas "asistencialistas" y que veía a los "beneficiarios" como receptores pasivos de la caridad. En su lugar, las nuevas políticas situaron a los "usuarios" como "titulares" con intereses y responsabilidades: como "participantes en las decisiones políticas". Ya no son "beneficiarios" o "clientes del Estado", sino ciudadanos activos, empoderados y capaces de formular sus propias necesidades y comprometerse al establecimiento de prioridades y al desarrollo de proyectos, ya sea esquemas de desarrollo comunitario, salud y vivienda o empresas de micro crédito. Como el enfoque de las capacidades ha ganado una aceptación amplia en los círculos políticos, el empoderamiento ahora significa que los pobres serán capacitados y educados para el empleo. El "alivio" de la pobreza no debe ser considerado como un paliativo a corto plazo, sino que, mediante la incorporación de elementos que mejoren sus capacidades y elecciones, serán auxiliados para desarrollar los medios que aseguren una ruta para salir de la pobreza. Según el WDR *Attacking Poverty* (edición del 2000/1), la base conceptual del alivio de la pobreza sostenible es "el manejo del riesgo social", el cual incluye medidas para incrementar la seguridad de los pobres a partir del desarrollo de su capacidad para "contender, mitigar o reducir" sus riesgos. Este enfoque lo han adoptado diversas instituciones multilaterales de préstamo.

Tercero, y otra vez estrechamente relacionado con estos conceptos, está el principio de la responsabilidad beneficiaria, articulado de diferentes maneras en las ideas de "coadministración/responsabilidad", autoayuda o autosuficiencia, ideas que ganaron resonancia en los años ochenta cuando se identificó al Estado como la causa principal del fracaso del desarrollo y fue acusado de alimentar una "cultura de la dependencia". Al mismo tiempo, el Banco Mundial, preocupado por el costo compartido y la eficiencia, formuló políticas en las que los anteriormente considerados "recipientes pasivos" de la asistencia del Estado se volvieran participantes activos tomando parte en los costos del desarrollo. El crecimiento de los costos de recuperación de los esquemas de co-financiamiento y co-administración, al igual que la participación comunitaria y el trabajo voluntario, se volvieron un medio para promover la autoayuda en los proyectos de desarrollo y bienestar social (Cornwall, 2000). Cuando los estados se desplazaron hacia los programas de asistencia focalizada, la atención se puso en cómo alentar a los pobres para "ayudarse a sí mismos". Esta idea identificó una amplia variedad de políticas como la asistencia económica (el caso del micro crédito), la provisión de educación básica, nutrición y cuidados de la salud. Estas últimas se

diseñaron en la forma de los primeros movimientos de la higiene social de los años veinte y treinta para “modernizar y civilizar” a los pobres, pero, también, para equiparlos con la actitud para manejar sus propios destinos, “libres” de la dependencia del Estado, pero subordinados a la disciplina del mercado (Rose, 1992).

La nueva política social de América Latina

En América Latina las figuras novedosas en esta fase de evolución política del “pos consenso de Washington”, radican en la interpretación regional específica de sus elementos clave. Esto fue más evidente en tres áreas: los cambios en la finalidad y las actividades del Estado; el surgimiento de instituciones paralelas para apoyar la entrega del bienestar social y una mayor participación de la sociedad civil en los programas de desarrollo y alivio de la pobreza. La manera como estos elementos se combinaron con los esfuerzos para crear políticas democráticas en una América Latina pos autoritaria y con demandas históricas de reformas, es esencial para entender cómo la política social fue rediseñada en las cambiantes circunstancias de los años noventa.

La experiencia de América Latina en el periodo posterior a las políticas de ajuste estuvo marcada por una adecuación de los preceptos del Nuevo Modelo Económico, integrando elementos políticos nuevos y viejos. Al mismo tiempo, se generaron algunas tendencias originales que entraron en el debate mundial del alivio de la pobreza. En la práctica, se dio una variedad de políticas: desde variantes liberales sociales con principios universalistas incluyentes, hasta políticas basadas en la provisión focalizada en una mayor participación de los servicios privatizados. En Brasil, por ejemplo, se introdujo el esquema de la pensión universal pública, a la cual tenían derecho *todas las personas* después de cierta edad. De hecho, la Constitución brasileña de 1988 fue la primera en combinar el propósito de crear una alianza entre el Estado y la sociedad civil, con un compromiso para las políticas sociales universales y el aumento del gasto público total. Asimismo, se propuso generar nuevas estructuras institucionales, tales como los consejos de administración y audiencias públicas, en las que la sociedad civil podría “colaborar” para asegurar que la prioridad establecida coincidiera con los intereses públicos y privados y garantizara la rendición de cuentas en la definición y entrega de las políticas sociales (Coelho et al., 2002). En todas y cada una de estas variantes, la región de América Latina ha experimentado el establecimiento de nuevas agencias y estructuras institucionales para proveer el acceso a los servicios sociales. Se han establecido programas contra la pobreza financiados por el gobierno para complementar la continuación del trabajo de los Fondos de Inversión Social, así como procesos de consulta e instituciones tanto en el nivel local como nacional. Como en todas partes, los

discursos de la política oficial y las formas de prerrogativas que se han creado en América Latina, tienden a poner más énfasis en la responsabilidad individual, mientras que, según las declaraciones oficiales, la seguridad social no depende sólo del Estado. Ahora involucra el "riesgo del co-financiamiento": el individuo tiene que hacer una provisión responsable contra los riesgos por medio de la educación y el empleo; la familia mediante mejores cuidados; el mercado a través de los intereses privados; y, la comunidad, mediante la descentralización, la co-responsabilidad y el sector voluntario. Todos están involucrados en quitarle centralidad al Estado sobre las expectativas del bienestar social.

Los procesos específicos en América Latina no solamente marcaron cómo se podrían materializar estas ideas de política, sino que también cómo serían recibidas por sus ciudadanos. En un contexto de amplia desconfianza hacia el Estado y de una protección social débil, la redefinición de las relaciones Estado-sociedad ofrecida por las Nuevas Políticas Sociales (NPS), recibió una respuesta mixta que de ninguna manera fue completamente negativa. Las ideas centrales, al menos, parecían ofrecer algún potencial para avanzar en las reformas que se necesitaban si lo permitían las condiciones sociales y políticas. La descentralización, "el buen gobierno", la rendición de cuentas, la participación y la urgente atención a la pobreza que hacían eco con las agendas de los partidos democráticos, movimientos y las organizaciones de la sociedad civil que estaban trabajando para democratizar la política y para enfrentar el "déficit social" de los años del ajuste, convergieron con algo del buen gobierno y con la agenda de la reforma del estado. El movimiento por los derechos humanos de los noventa estaba jugando un papel internacional particularmente prominente, y esto impactó América Latina en un momento de considerable receptividad para las nuevas inclusiones del reconocimiento y justicia de los derechos de las mujeres, los niños y los indígenas (Molyneux y Lazar, 2003). Las diferentes organizaciones de mujeres estuvieron particularmente activas en la promoción de los derechos de las mujeres y trabajaron simultáneamente dentro de las comunidades y el Estado para hacer avanzar las reformas en las áreas de la violencia contra las mujeres, la representación legal y política y los derechos reproductivos. Durante los años ochenta y los noventa, también ayudaron a establecer y sostener movimientos populares de salud, liderazgo y alfabetización de mujeres.

¿Dónde quedaba el Estado en este escenario? Los análisis de la reestructuración neoliberal han documentado la disminución de las prerrogativas y de los compromisos de los gobiernos con la provisión universal, mostrando una tendencia a una mayor dependencia en el tercer sector y en el sector privado para la entrega de bienestar social. Estas tendencias han sido vistas como una evidencia del encogimiento del Estado, "vacíos", "abandono" e, incluso, su "desaparición". ¿Esto describe de manera precisa lo que ha pasado en América Latina? La evidencia sugiere una

fotografía más compleja, una situación menos "suma cero". Indudablemente ha ocurrido un cambio en los principios centrados en el Estado, previo director de la política social; sin embargo, esto no significa el abandono del Estado de la provisión social. Esta visión, ampliamente sostenida por las reformas posteriores de los años ochenta, no nos permite observar la diferencia en los actuales esquemas de la política social de Estado, o los cambios del propio Estado durante las décadas de la "hegemonía neoliberal"[14].

En América Latina, como en la mayoría de los países, la reproducción social en los ámbitos de las provisiones de salud y educación permanece en gran medida bajo la responsabilidad del Estado, a pesar de décadas de privatización excesiva y financiamiento pobre. Después de los años críticos debidos a la deuda, cuando el gasto social *per capita* cayó a niveles sin precedencia [15], hacia 1991 se recuperaron los niveles registrados al inicio de los años ochenta y, en años recientes, el gasto social en general se ha incrementado en toda la región[16]. Para América Latina, la canalización de los recursos a la inversión social aumentó 3 ½ puntos en los años noventa. Sin embargo, estas cifras deben ser vistas con precaución. México ha aumentado al doble su gasto social en las últimas dos décadas de 30.4% en 1981 a 61.5% del presupuesto. Pero el presupuesto como una proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se ha contraído casi la mitad, principalmente porque el gobierno, al vender las empresas estatales, redujo su papel en la economía[17]. No obstante, el sector público todavía es el mayor proveedor de los servicios de cuidados de la salud en algo más del 60% de los países. Los sistemas de seguridad social que cubren a la fuerza de trabajo en un conjunto de industrias del sector formal, son la segunda fuente más importante de servicios de cuidados de la salud y cubren alrededor del 15 al 20 % de la población. El sector privado, en promedio, incluyendo las ONG,

---

[14] Esta calificación se aplica principalmente a los regímenes más desarrollados de bienestar social en el mundo industrializado, como es el caso de América Latina. En la Europa del este (y en algún grado en algunos de los estados comunistas) la estructura de la provisión diseñada para asegurar el bienestar social ha sido significativamente erosionada en las recientes décadas; no obstante, no ha desaparecido. Como lo señalan Hirst y Thompson (1999), quienes argumentan que los Estados de bienestar social han persistido en los países socialmente solidarios del norte y del oeste de Europa, así como en países como Australia y Canadá. Dinamarca, Holanda y Suecia han combinado un alto grado de internacionalización, beneficio de bienestar extensivo, servicios públicos y crecimiento en la producción y el empleo (capítulo 6).

[15] En términos reales el gasto social *per capita* declinó 10% entre 82 y 86. Aunque creció después, permaneció 6% abajo del de finales de los ochenta, y solamente se recuperó muy lentamente en los años noventa (BID 96).

[16] Este fue el caso de países que adoptaron entusiastamente las políticas económicas neoliberales. En este grupo, que incluye a Argentina y a Chile, el gasto social permaneció en los niveles previos y, en algunos casos, aumentó (Panorama Social, 2002). Esto no quiere decir que estos niveles eran adecuados o que negaran que las prioridades sociales habían cambiado. Sólo queremos señalar que algunos comentaristas han exagerado mucho el grado de depresión del Estado. Antes de la imposición de los SAP, el alcance y la capacidad del Estado ya estaban restringidos.

[17] El Economista 9.3/2004.

proporciona servicios a solamente el 10 o 15% de la población (Cardelle, 1997)[18]. Aunque estas cifras deben ser tomadas con precaución [19], el papel del Estado en el bienestar social público es significativo.

Sin embargo, en este proceso, el Estado mismo, llevado por los esfuerzos para avanzar en las agendas del "buen gobierno", diseñadas para hacer instituciones estatales más eficientes y con rendición de cuentas y partidos y movimientos con reformas democráticas, ha pasado por una reforma. Esto ha ido al par del apoyo para la descentralización y la desconcentración, en las que América Latina se puso a la cabeza en los años noventa como la región que ha avanzado más en este camino. La redemocratización contenía una serie de reformas constitucionales en toda la región, y la descentralización era uno de los principios democráticos dirigidos al fortalecimiento y la reforma de los gobiernos locales, además de devolver una contribución mayor del presupuesto a las agencias estatales localmente administradas[20]. Este proceso de "municipalización" trajo el retorno del Estado al ámbito de la provisión de bienestar social, aunque con una nueva apariencia. Como veremos en el caso de México, el alivio de la pobreza ha comprometido a los Estados, tanto centrales como locales, en una amplia variedad de programas que involucran millones de dólares de financiamiento público e internacional. Nada de esto sugiere que el proceso de descentralización en América Latina haya superado los problemas distributivos o asegurado una representación ciudadana adecuada. Los recursos de la devolución están dispersos y sin planes para llevar al cabo una regeneración económica regional, la descentralización, por lo general, no ha producido un marcado mejoramiento en la cobertura del bienestar social. Inclusive, aunque moribundos, abundan en la región los Estados corruptos y clientelistas, todavía actores centrales en el ámbito del desarrollo y del bienestar social. Como lo muestra Judith Tendler en el caso de Ceará, población de 40 millones de habitantes en el nordeste brasileño, el Estado "está haciendo más" no menos "y también algo muy diferente" (p.24)[21]

Género y pobreza

Estos múltiples cambios en la provisión de bienestar social estaban destinados a tener consecuencias para un gran número de mujeres pobres.

---

[18] Sin embargo, lo que preocupa es que este gasto no está necesariamente cubriendo a aquellos que tienen más necesidad, y una proporción significativa puede estar gastándose en manejo y administración (Lloyd Shirlock).
[19] Por ejemplo, si el presupuesto como una proporción del PIB se reduce a causa de la privatización.
[20] Angel y Graham (1985) argumentan que la descentralización es parte del consenso prevaleciente en el mercado, lo que asegura mayor compatibilidad con el modelo de mercado competitivo.
[21] Lo diferente era el desarrollo de un programa efectivo de cuidados primarios en uno de los estados más pobres de Brasil con una población de cerca de 40 millones de personas.

En años recientes, la pobreza femenina, distinta de lo que son las dimensiones de género de la pobreza, adquirió una mayor atención política. Si durante el periodo de las Políticas Sociales de Ajuste (PSA), las mujeres fueron el ejército invisible que cargó con los costos del ajuste para asegurar la subsistencia del hogar, la Nueva Agenda de la Pobreza aparecía para hacer más visibles a las mujeres. Desde finales de los años ochenta, la pobreza de las mujeres, así como el papel que jugaban en el alivio de la pobreza, se hizo cada vez más evidente a las comunidades de la política. La movilización feminista y la investigación sobre los efectos de género del ajuste, jugaron su parte[22]para asegurar la notoriedad femenina: la pobreza era un tema central de todas las conferencias internacionales de mujeres, y el Programa de Acción de Beijing hizo un llamado para que fuera enfrentada como una cuestión de urgencia. La Plataforma de Acción propuso un número de prioridades para la asistencia, entre otras, la focalización de los hogares encabezados por mujeres, mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones en el nivel de la comunidad y en otros niveles y la extensión del crédito a las mujeres de bajos ingresos. La promoción de estas ideas también fue parte de un esfuerzo más amplio de las organizaciones latinoamericanas de mujeres para incorporar el análisis de género en las declaraciones regionales y las políticas gubernamentales. Por ello, las NPS evolucionaron durante el punto más alto del feminismo global y, hasta ahora, como podemos ver, su realización práctica frecuentemente significa que existió en tensión con el más reciente énfasis en igualdad.

Si el enfoque actual de la pobreza tiene rasgos novedosos, también está marcado por un "continuo" con los enfoques anteriores de Mujeres y Desarrollo que vieron a la "integración de las mujeres" como una manera de asegurar objetivos de desarrollo más amplios, aunque no se lograba erradicar las causas subyacentes de la desigualdad de género. Si esto es una regla general, no es menos importante hacer énfasis en la considerable diversidad en la concepción y la aplicación de estos nuevos programas. Mientras que la mayoría de las instituciones de desarrollo ven a la pobreza en términos de una falta de acceso al mercado y por ello se concentran en la construcción de las capacidades adecuadas o formas de acceso al mercado, algunas enfatizan en la necesidad de construir una sociedad civil fuerte a fin de mejorar la eficiencia de la entrega del bienestar social y contrarrestar las tendencias negativas que han profundizado el proceso de marginalización social. Algunas, de hecho, hacen ambas. Sin embargo, el punto es que los objetivos de los proyectos ayudan a determinar cómo se involucrarán las mujeres y cómo serán afectadas. Para ilustrar esto en más detalle, ahora

[22] West documenta la resistencia del Banco Mundial para aceptar el análisis feminista de los costos de género en el proceso de ajuste, y encuentra los primeros reconocimientos a finales de los años noventa.

consideraremos el Programa mexicano antipobreza: Progresa /Oportunidades.

PROGRESA/OPORTUNIDADES

México es un país de ingreso medio alto y uno de los más industrializados en América Latina, pero se estima que la pobreza afecta a la mitad de la población, y una quinta parte de ésta vive en extrema pobreza debido a su altamente desigual distribución del ingreso[23]. Las divisiones sociales que se heredaron del periodo colonial y que se profundizaron a causa del sesgo urbano existente en el ámbito de lo regional, étnico y de género, tienen como resultado a un 44% de indígenas mexicanos en el quintil más pobre del ingreso. El sistema de bienestar social de México está basado en el empleo formal, pero su cobertura se restringe a solamente al 55% de la población debido al carácter de su mercado de trabajo (Laurell, 2003:324). Más de la mitad de la población económicamente activa depende del sector informal para su ingreso y tiene acceso a pocos beneficios. Además, dado el tamaño del sector informal, México solamente recolecta 11% del PIB en impuestos, bastante abajo del promedio para América Latina (que es 18%) y debajo de los países que tienen relativamente bajos impuestos, tal como los Estados Unidos[24].

En el 2000, la elección del líder del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, terminó con 71 años del gobierno unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y estuvo acompañado de esfuerzos para reformar las instituciones existentes a partir de líneas más democráticas y de rendición de cuentas. Fox se comprometió a hacer de la justicia social una prioridad de su gobierno, reconociendo que la pobreza era un "fenómeno multidimensional", y aumentando el gasto social en un promedio de casi 10% por año. El Progresa, principal Programa de alivio de la pobreza dirigido a aquellos que viven en pobreza extrema, se modificó y se volvió a lanzar en el 2002 bajo el nombre de Desarrollo Humano Oportunidades, conocido actualmente como Oportunidades. La cobertura del Programa, antes exclusiva de los pobres en zonas rurales, se extendió para incluir áreas urbanas y semiurbanas[25], y el número de los inscritos en el Programa en

[23] Las estimaciones de la CEPAL y el gobierno mexicano acuerdan en términos generales que el 45% de la población vive bajo condiciones de pobreza, mientras que otras estimaciones dan una cifra tan alta como 61% en pobreza y 25 millones en pobreza extrema (Urquidi en Middlebook, 2003). Los 20 más altos tenían 59.3 de ingreso en 1989; el más bajo 20 con 3.9 (Grindle, 2000:20).
[24] En 1997 el gasto social fue del 7.8% del PIB. Ha aumentado ligeramente desde entonces.
[25] PROGRESA fue precedido por PRONASOL, también conocido como Solidaridad, que fue el primer programa antipobreza de gran escala. Se estableció en 1988 y su concepción del alivio de la pobreza era diferente de PROGRESA y tenía objetivos políticos partidistas. Fue diseñado en la administración de Salinas, para compensar las consecuencias políticas de los años del ajuste y revivir el apoyo político para el PRI. De acuerdo a Molinar y Weldon, las prioridades regionales de PRONASOL se desarrollaron con tres objetivos en mente: recompensar a los que eran leales al PRI, reconvertir a los que apoyaban al PRD y castigar a los que apoyaban al PAN (en Rocha Menocal, 2001:524). Tales

1999 se expandió de 2.6 millones de familias –equivalente al 40% de todas las familias rurales (Wodon et al., 2003: 1; Rocha Menocal, 2001: 520)– a 4.2 millones de familias en el 2002, de las cuales el 2.9 eran rurales (González de la Rocha, 2003: 14). Para el 2005 se extendió a 5 millones de hogares con un estimado de 25 millones de individuos.

Oportunidades es el Programa más amplio de su clase en América Latina. También es considerado el ejemplo más exitoso, inspirado en los programas antipobreza NPS[26]. Se ha juzgado efectivo en alcanzar sus metas, y ello se atribuye a un alto grado, poco usual, de apoyo presidencial y colaboración interministerial, junto con un presupuesto anual (en el 2004) de 25 mil millones de pesos y un préstamo reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de mil millones. También está sujeto a evaluaciones regulares, entre las que se incluyen instancias ajenas al Programa y organizaciones que promocionan las cuestiones de género, y ha habido recepción para incorporar las sugerencias para mejorarlo y modificarlo. Oportunidades es un Programa de focalización que intenta combinar objetivos de corto y largo plazo para la reducción sostenible de la pobreza, tal como el enfoque del manejo del riesgo social del Banco Mundial. Como se hizo notar anteriormente, este enfoque se orienta a erradicar la pobreza, aunque ayudando a los pobres a "lidiar, mitigar o reducir" su riesgo o a no hacerlo y quedar atrapados en la pobreza. Oportunidades pretende mejorar el desarrollo humano, enfocándose en la educación de los niños y niñas, la nutrición y la salud. Se basa en el supuesto de que los hogares pobres no invierten suficiente en su capital humano y por ello están atrapados en el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza, con niños(as) que tienen que dejar la escuela y están destinados a sufrir los efectos de largo plazo de la privación. Por consiguiente, las familias seleccionadas para el Programa son ayudadas con los costos monetarios y la oportunidad de otorgar becas de estudio a los niños y niñas[27], iniciativas de prevención de la salud, y transferencias de efectivo para mejorar la nutrición. La funcionalidad práctica del Programa se centra en las madres como la clave para asegurar el mejoramiento en las oportunidades de la vida de sus hijos, nacidos y no

---

maniobras dieron resultados al partido en el gobierno, pero el programa se desacreditó. El presidente Zedillo, quien llegó al poder bajo la percepción de que las elecciones habían sido fraudulentas, reemplazó a PRONASOL con PROGRESA, asegurando que este nuevo programa antipobreza no tenía una agenda política (Rocha Menocal, 2001:513). A pesar de que esto no era estrictamente cierto y los sesgos políticos continuaron, aunque en formas menos flagrantes, el PRI perdió las elecciones del 2000 frente al partido de oposición el PAN. Desde entonces, OPORTUNIDADES ha buscado distanciarse de este antecedente de clientelismo político, con una campaña pública de mensajes asegurando que la protección social no es proporcionada por ningún partido político y que es "un derecho".

[26] Algunos observadores han preferido ignorar la contribución mexicana al desarrollo del programa y han visto su origen en el Banco Mundial y parecen estar más de acuerdo con sus recomendaciones más amplias.

[27] Las becas financieras y educativas se proporcionan a todos los hijos(as) menores de 22 años que estén entre el tercer grado de primaria y el tercer grado de secundaria.

nacidos. Busca fortalecer, a través de talleres y de monitoreo, las responsabilidades de las madres en cuanto a la salud de sus hijos(as) y la educación para mejorar la situación nutricional de sus hijos (as) (y para ellas mismas si están embarazadas o lactando). Los productos secundarios como la construcción de las capacidades de las madres y su participación ciudadana y el fortalecimiento de los lazos comunitarios, son parte de los objetivos del Programa, pero la manera en que éstos se interpretan ha variado con el tiempo, y la calidad de lo que se ofrece bajo estas etiquetas depende de las autoridades locales y de los profesionales de la cooperación.

Los principios que guían a Oportunidades están diseñados para diferenciarlo de los programas asistencialistas, mediante el énfasis en los "participantes", "manejo activo de su riesgo" y a través de la "corresponsabilidad" (cogestión o coadministración). La responsabilidad de la salud y la educación está reconocida no sólo como propia del gobierno, sino de toda la sociedad, y debe ser asumida por toda la comunidad. Sin embargo, la responsabilidad de "toda la comunidad" es transferida a las madres, quienes son las que están designadas como las principalmente responsables para los resultados del Programa. La corresponsabilidad se formaliza a partir de un reconocimiento casi contractual de que, a cambio de las prerrogativas que brinda el Programa, las dos partes, es decir, el Programa y la madre que participa, tienen que cumplir con ciertas obligaciones. Esta forma condicional de las prerrogativas, aunque está bien establecida en otras regiones (fue originada en los Estados Unidas), es más reciente en América Latina, pero ha sido ampliamente adoptada[28]. En este caso las madres participantes reciben su estipendio a condición de que cumplan con las tareas que establecen los administradores del Programa: esto incluye llevar a los niños(as) a revisiones periódicas, cumplir con las metas para asegurar que sus hijos(as) asistan a la escuela, atender los talleres sobre salud y las reuniones con los coordinadores del Programa y contribuir con una cantidad de horas de trabajo para la comunidad, generalmente, para limpiar los edificios o recoger la basura. El no cumplir con los requisitos puede llevar a su exclusión del Programa.

Con base en la evidencia disponible recolectada a través de las evaluaciones regulares, se observa que el Programa ha sido exitoso en sus propios términos[29]. Sus estipendios han reducido la pobreza de los hogares y se ha mejorado la asistencia de los niños(as) a la escuela, así como la salud y los

[28] Por ejemplo los programas antipobreza de Chile y Nicaragua se fundan en estos principios.
[29] El Instituto de Investigación sobre Política Alimentaria fue contratado para llevar al cabo una evaluación (Skoufias, 2000), junto con otros académicos economistas. La evaluación del IFPRI cubrió tres años hasta el 2000, y como resultado de sus hallazgos el programa se extendió a zonas rurales. La evaluación que Escobar y González de la Rocha llevaron al cabo en seis comunidades se realizó en 2004 y es a la que nos referimos aquí. Otra evaluación a gran escala se está llevando al cabo actualmente y se publicará en el 2005.

niveles nutricionales de todos los inscritos en los programas[30]. Estas son ganancias importantes, pero el Programa también ha sido criticado por los participantes por una serie de razones. Una evaluación de gran escala (multi-site) que llevó al cabo el Banco Mundial y otros[31]encontró que, mientras que ninguna de las mujeres que participaba en los programas dudaba que Oportunidades las hubiera ayudado en su lucha contra la pobreza, lo criticaban por la forma en que el Programa operaba. A pesar de los mecanismos rigurosos de selección, y a pesar del argumento de que el Programa intenta ser visto como una manera de tener acceso a un derecho social en una situación de desigualdad (Rivero, 2002:6), el proceso de focalización atrajo fuertes críticas de los participantes en algunos ejercicios de evaluación. Junto con un sentimiento general de que debe haber mayor información disponible sobre el Programa y sobre los propios mecanismos de focalización, se mostró insatisfacción sobre la selección, la cual se consideraba arbitraria ya que excluía a personas cuyas necesidades eran consideras tan apremiantes como las de las incluidas en el Programa. Se mostró que la comprobación de los medios de vida "genera una falta de confianza, divisiones sociales y sentimientos de envidia y exclusión" entre los no seleccionados (González de la Rocha, 2003: 17).

Estos son problemas comunes que enfrentan los programas focalizados de protección social en contextos donde la pobreza es extensiva y profunda. Se han planteado preocupaciones sobre cómo el Programa está deteriorando la cohesión de la comunidad en vez de ayudar a que avance, aunque sin duda los fondos extra que se pongan a disponibilidad de los participantes ayudarán a compensar la exclusión social causada por la extrema pobreza (González de la Rocha, 2003: 18).

En algunos casos los participantes también se sintieron "discriminados" por las demandas del Programa. Dijeron ser tratados mal o sentían que se les pedía "hacer cosas" que "ofendían su dignidad". Ellos decían que como "el gobierno les pagaba" se esperaba que hicieran trabajo comunitario tal como limpiar escuelas y centros de salud, mientras que otros en la comunidad no lo hacían[32]. En otra evaluación, las mujeres se quejaron de tener que hacer tareas "absurdas" sólo para tenerlas ocupadas. El requisito de hacer trabajo comunitario ha sido incorporado en el Programa anterior y continuó en el nuevo "Progresa" diseñado por la administración de Fox, si bien, a partir de las recomendaciones de los evaluadores, la cantidad de tiempo de la contribución de trabajo se redujo y todavía es un asunto bajo consideración.

---

[30] La investigación cualitativa de Escobar y González de la Rocha confirman los hallazgos, citados en Skoufias, de que lo más relevante ocurre en niños(as) de la escuela secundaria. La última encuesta encontró un 10% de aumento en la inscripción de niños y 20% en la inscripción de niñas, junto con una disminución de la brecha de género en educación, particularmente en la escuela primaria.
[31] Citada en Rivero, 2002.
[32] En el programa de Progresa este trabajo involucraba un promedio de 29 horas por mes.

A la luz de tales hallazgos, no es de sorprender que entre algunas comunidades hubiera resistencia para aceptar la noción de "corresponsabilidad". En vez de que los requerimientos del Programa fueran vistos en términos de "obligaciones" y los participantes hubieran sentido una "corresponsabilidad" genuina, opinaron que también "debería obligarse" a los maestros a aceptar su "responsabilidad de no faltar tanto a clases". Esta "desigualdad" en la responsabilidad hace que algunos participantes estén resentidos por la forma en que ellos esperaban cumplir con los objetivos establecidos para el monitoreo de la salud y la educación de sus hijos(as) y fueran excluidos del Programa por no cumplir con ellos. Ellos preguntan ¿se debería reducir el salario a un maestro si no asiste a enseñar, puesto que las madres fueron expulsadas del Programa por no cumplir con los objetivos? Este último punto refleja una crítica general a los mecanismos de rendición de cuentas donde se puedan procesar los reclamos relacionados con la conducta de los oficiales o profesionales. A los participantes no se les dio un papel activo en el diseño, administración, ni en la evaluación del Programa (González de la Rocha, 2003 y López, 2000). Es difícil encuadrar estos hallazgos con la intención del Programa de funcionar como "una manera de ejercitar derechos civiles, políticos y sociales como un medio para alcanzar la ciudadanía" (Rivero, 2000).

Relaciones de género: ahora las ves, ahora ya no.

De lo anterior se deduce que el género no solamente está incorporado en el Programa, sino que es central al funcionamiento y al diseño del Programa Oportunidades. Hay cuatro aspectos principales referidos a esta sensibilidad de género: en primer lugar, el Programa fue uno de los primeros en América Latina que dio transferencias financieras las mujeres jefas de los hogares participantes (y principios de responsabilidad asociados a éstas)[33]; en segundo, las transferencias asociadas a la asistencia de los niños (as) a la escuela incorporaron un elemento de acción afirmativa. En el caso de la escuela secundaria, que es cuando el riesgo de la deserción femenina es más alto, el estipendio era 10% más alto para las niñas que para los niños[34]; y en tercero, los beneficios de cuidados de la salud para niños(as) se complementaban con un esquema que hace seguimiento de la salud y proporciona ayuda para las madres embarazadas o que están lactando y para los niños(as) menores de dos años. El cuarto aspecto del diseño del

[33] El impacto real de canalizar los recursos al hogar a través de las mujeres es bastante desconocido. Algunos sugieren una asociación entre dar tales recursos a las mujeres y un aumento del conflicto dentro del hogar y violencia contra las mujeres, sin embargo la evidencia está en términos de anécdota y, como tal, es frecuentemente ignorada.

[34] Las becas aumentan con la edad del niño(a), y las diferencias con respecto al sexo empiezan en la secundaria, que es cuando las niñas normalmente abandonan la escuela. En el tercer año de secundaria las becas mensuales son de alrededor de 58 dólares para niños y 66 para niñas.

proyecto que despliega la sensibilidad de género es el objetivo de promover el liderazgo y la ciudadanía de las mujeres suscritas. Los objetivos representan una combinación de medidas de igualdad (para las niñas) y medidas maternalistas para sus madres, ¿pero con qué efectos de género?

No hay mucha información disponible en la investigación sobre esta cuestión, y la evidencia está lejos de ser suficiente para hacer una estimación precisa. Sin embargo se pueden establecer algunos puntos generales. El mejorar las oportunidades de educación de las niñas tiene un gran potencial para mejorar su autoestima y las oportunidades de vida; al mismo tiempo, se envía el mensaje "es valioso invertir en las niñas" a los hogares y a las comunidades. Los estipendios pagados directamente a las madres son ampliamente aceptados para beneficiar sus hogares a partir de una distribución más equitativa, pero al dar a las mujeres el control directo sobre los recursos en efectivo, se puede mejorar su posición en sus comunidades así como su influencia *dentro* del hogar. Sin embargo, de acuerdo a una evaluación, el Programa estaba asociado con un incremento de la autonomía de la mujer, pero esto no necesariamente se traduce en empoderamiento, ya que éste depende de más factores que el control sobre el ingreso monetario. No obstante, las mujeres sintieron que se mejoró su autoestima como resultado de esta medida.[35]

Se necesita la investigación sobre los impactos de género del Programa para poder establecer si está produciendo una redistribución del poder y en la situación dentro de los hogares, y si esto es así, qué efectos tiene en los hogares este reordenamiento del estatus. Las transferencias que se pagan directamente a las mujeres tienen el potencial de generar conflicto si los hombres sienten que se menoscaba su papel de proveedor, sin embargo no se ha encontrado que exista una fuerte relación entre el Programa y la incidencia de la violencia en el hogar. En algunos casos las mujeres se han estado organizando colectivamente contra el abuso y la violencia, y en un estudio que se llevó al cabo en el 2004, se muestra que las mujeres en el Programa sufrieron menos violencia que aquellas que estaban fuera del Programa (la violencia también tiene una correlación con altos niveles de pobreza).[36]

Las mujeres han recibido algunos beneficios adicionales del Programa referentes a educación y proyectos de capacitación (incluyendo el liderazgo comunitario y derechos humanos), aunque no es claro cuáles han sido sus efectos precisos. Otros desarrollos recientes incluyen un proyecto piloto financiado por el BID que promueve actividades productivas entre 34,000

[35] La evaluación cualitativa de González de la Rocha y Escobar del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003.
[36] Gracias a María de la Paz López por estas observaciones.

mujeres, y algunos esquemas comunitarios de ahorros que están diseñados para promover el desarrollo individual de las mujeres y de la comunidad. Si estas iniciativas tienen éxito, podrían empezar a abordar el déficit aparente en la atención de las necesidades específicas y la vulnerabilidad de las mujeres en quienes depende el Programa.

Sin embargo, los desarrollos positivos podrían ser calificados en el contexto de apreciaciones más críticas. Aunque los que están disponibles se refieren a los primeros años del Programa se refieren a las cuestiones que surgían – algunas de las cuales siguen pasando–, también hay una respuesta reflexiva del Programa a estos problemas. Una evaluación de Oportunidades que hizo la Red de Promotoras y Asesoras Rurales y sus asesores, concluyó que no había un mejoramiento significativo de la posición de las mujeres en sus familias[37]: el estipendio era insuficiente para superar la pobreza y el Programa no generaba empleo para superarla[38]. Escobar y González de la Rocha hacen notar que el Programa no toma suficientemente en cuenta las actividades de generación de ingreso y otras como el trabajo comunitario colectivo (*faenas*), y que, en consecuencia, las mujeres pueden estar sobrecargadas con demandas sobre su tiempo.

Es evidente que oportunidades ha buscado responder a las lagunas en su provisión y ha tomado en cuenta las evaluaciones regulares para las modificaciones del Programa. Sin embargo, en esencia, es un Programa maternalista que busca fortalecer las responsabilidades de la maternidad como una manera de mejorar las oportunidades de vida de sus hijos(as). Su Programa de desarrollo humano describe puntualmente la intención del Programa en lo referente a los niños(as), pero el enfoque combinado del Programa sobre la maternidad y la salud reproductiva ha hecho que sea menos probable desarrollar un conjunto de capacidades para las madres que son las responsables de asegurar que se cumplan los objetivos del Programa.

¿Altruismo femenino al servicio del estado?

Oportunidades ejemplifica los nuevos programas antipobreza que se han establecido en América Latina, y sus principios de organización levantan importantes cuestiones para el análisis de género. La teoría y la práctica feminista han sugerido que, si se va a abordar la igualdad de género en los programas de desarrollo y bienestar social, éstos deben tener algún potencial para empoderar a las mujeres y mejorar sus capacidades de forma que les

[37] Con base en respuestas de 309 beneficiarias y 60 profesionales en 8 comunidades.
[38] A partir de estos hallazgos, se ha agregado un nuevo componente a los programas: “Los jóvenes con Oportunidades” el que les proporciona capacitación y experiencia de trabajo.

permita enfrentar las relaciones de desigualdad y subordinación[39]. Los nuevos programas antipobreza pueden estar identificando con éxito los hogares pobres y las comunidades, donde responde a necesidades no resueltas, pero ni atender a las necesidades de las madres, ni la igualdad de género son un objetivo clave. La construcción social de las necesidades en este Programa está centrada en los niños(as), como la organización de los programas. Las mujeres están incorporadas en el diseño del Programa, pero ello depende del mantenimiento de la división de género para su éxito. Por ello, aunque las mujeres puedan empoderarse dentro de estas estructuras, de hecho, el Programa refuerza las divisiones sociales a través de las cuales se reproducen las asimetrías de género.

En primer lugar, dependen de que las mujeres cumplan con sus roles sociales y responsabilidades "tradicionales". Oportunidades lo hace en la medida que basa su Programa en la asignación normativa de las responsabilidades maternas, de hecho, haciendo transferencias condicionadas a una "buena maternidad". Los hombres no están incorporados de una manera seria, y no se hacen esfuerzos para promover el principio de que los hombres y las mujeres deban compartir la responsabilidad de cumplir con los objetivos del proyecto. Ciertamente, estos proyectos se asientan en supuestos normativos relacionados con el "rol de las mujeres" de modo que se da por hecho que el trabajo que las mujeres llevan al cabo es para asegurar que se cubren las necesidades de sus hijos(as), es "algo que las madres hacen". Por ello, las relaciones sociales de reproducción permanecen sin "problematizarse" y el trabajo que se lleva al cabo, fácilmente se ve como natural, ya que, o permanece fuera de la economía pagada, o es visto como una contribución a las necesidades del hogar.

Las construcciones culturales de la feminidad en América Latina, están fuertemente identificadas con la maternidad; atender las necesidades de los niños(as) y el hogar, generalmente, se considera una responsabilidad materna primaria, ya sea que lo hagan las propias madres o que lo deleguen bajo su supervisión a otros miembros de la familia o a empleadas pagadas. Frecuentemente, se ofrece la maternidad como la explicación de activismo político o cívico, y tiene una fuerte identificación con las virtudes morales, el

[39] Algunos criterios para tal evaluación serian: 1¿Los principios de igualdad están establecidos en el diseño del programa? 2. ¿El empoderamiento social y economía de las mujeres es un objetivo especifico con impactos definibles? 3. ¿Las capacitaciones y recursos son distribuidos para mejorar las capacidades de las mujeres, tendiendo a asegurar independencia económica y bienestar (salud, mental y física, estar libres de violencia)? 4. ¿Las participantes son concientes de sus derechos? 5. ¿Los proyectos tienen consideraciones con las familias (*friendly family*), tareas de cuidado, organización de la atención de niños y niñas, manejo del tiempo? 6. ¿La transformación de las relaciones de género es central al programa, incluyendo el involucrar a los hombres de modo que puedan contribuir a asegurar uno o más de los objetivos anteriores? 7. ¿Las participantes tienen voz en los objetivos, diseño, evaluación y gestión del programa?

altruismo y auto sacrificio. Los administradores de los programas así como los participantes, asumen que cualquier acción que mejore el bienestar de los niños(as), no es, como lo expresa Bradshaw (2002), una "carga" para las mujeres, o los costos que ello sobrelleva, sino que son "simplemente parte del rol materno". Ciertamente, el Programa mexicano busca, inclusive, mayor compromiso de las madres a partir de la regulación de sus responsabilidades domésticas, situándolas como administradoras de las necesidades de sus familias. Esto, sin embargo, implica algún reordenamiento de la situación de los miembros de la familia en favor de las mujeres, pero dentro de la división tradicional del trabajo. Aun más, la preocupación del Programa de regular la conducta de la maternidad, es menos una modalidad característica de la quintaesencia de los gobiernos neoliberales, que una reafirmación de antiguos valores conservadores católicos que desde los años veinte se alinearon con la política social a través de los movimientos de la "higiene social" que se mencionaron anteriormente. Aunque mucho se ha dicho sobre la "individualización de lo social" con relación a las políticas neoliberales, esto no aplica a las mujeres en estos programas, quienes están menos individualizadas y más atadas que antes a la familia. Es evidente que en las políticas sociales de América Latina hay un alto grado de continuidad a través de la cultura institucional y pública. Si hay un nuevo elemento, más allá de la pura administración técnica del proyecto, es lo que se ha introducido como una cierta, aunque limitada, sensibilidad de los diseñadores a las cuestiones de igualdad de género, al menos en el caso de las niñas a diferencia del caso de las madres. Se debe concluir que las consideraciones de la igualdad de género en años recientes tuvieron alguna influencia en el diseño de estos programas, a veces como resultado de la promoción feminista a través de las ONG, a veces como resultado de cambios en las actitudes públicas y profesionales, ocasionados por la diseminación de los análisis de género.

Si las construcciones de la feminidad están estrechamente vinculadas a una inversión afectiva de autosacrificio o de altruismo de la maternidad, el lugar ideológico de estos programas maternalistas no es uno que se pueda oponer fácilmente. Aquellas que están inscritas en programas como Oportunidades y que pierden una cita en la clínica o un taller, debido a que están trabajando, se ponen a sí mismas en la situación de ser "malas madres" por no cuidar a sus hijos(as) (Bradshaw). Persiste el caso de que las mujeres en tales programas están, primeramente, posicionadas como el medio para asegurar los objetivos del Programa; son un *"conducto de política",* en el sentido de que se espera que los recursos que se canalizan a través de ellas se traduzcan en más mejoras en el bienestar de sus hijos(as) y de la familia en su conjunto[2]. Tales beneficios se derivan de las propias madres como resultado de su participación el Programa; son un efecto de las necesidades

de servicio de otros. La posición de las mujeres dentro de la división social del trabajo no solamente se fortalece al confirmar sus roles culturales de encargadas del cuidado, sino que los programas dependen en gran medida de que ellas lleven al cabo este trabajo sin ninguna compensación directa por su tiempo.

Los rasgos instrumentalistas se aúnan, además, por el hecho de que en el diseño de los programas hay muy poco relacionado con el avance de la seguridad y la autonomía económica de las mujeres. La capacitación para el trabajo en el mercado es limitada, sino nula, y hay poca provisión de cuidado para los niños(as) de aquellas mujeres que lo quieren o lo necesitan por su trabajo, capacitación o estudios. Frecuentemente, las mujeres pobres están involucradas en actividades generadoras de ingresos que, aunque precarias, las pueden dejar sin mucha flexibilidad o tiempo disponible. Algunos de los programas de este tipo han fracasado debido a la ya sobrecargada responsabilidad de las mujeres: aquellas que simplemente no pueden cumplir con las expectativas del Programa si no se toma en cuenta el hecho de que ellas tienen que cumplir responsabilidades de generación de ingresos y cuidado de los niños(as), así como con la mayoría de los quehaceres domésticos[40]. De hecho, muy pocas veces se reconoce que el caso de la participación de las mujeres en los programas antipobreza puede tener consecuencias *negativas* al incurrir en costos de oportunidad, debido a que se previene o restringe la libertad de las mujeres para involucrarse en el trabajo pagado (Bradshaw, 2000). En el Programa Oportunidades se asume que las madres estaban disponibles para llevar al cabo "sus" tareas, estipuladas con relación a sus hijos, y este supuesto no tomó en cuenta el hecho de que había "una cada vez mayor" dependencia sobre los ingresos de las mujeres, aun cuando estos fueran magros. Muchas mujeres, jefas de hogar, también tenían necesidad de alguna forma de trabajo que generara ingresos, lo que haría una contribución significativa a la economía del hogar[41]. Como concluye una evaluación:"Oportunidades necesita una mejor asignación del tiempo de las mujeres...hubo casos de mujeres que no podían llevar al cabo su empleo pagado, a causa de las demandas del Programa...". Sus responsabilidades múltiples, incluyendo las que se requieren como miembros de comunidad, son "incompatibles".[42]

Esto no niega que muchas mujeres elegirían no trabajar y percibir las demandas del Programa como ayuda para aliviar algunas de las presiones que ellas tienen para obtener trabajo pagado, especialmente cuando hay muy poco disponible para ellas. Sin embargo, dada la importancia de la precariedad económica de las mujeres en toda su vida y sus necesidades

[40] Ver por ejemplo, sobre Chile (Gideon, 2000); Bradshaw sobre Nicaragua.
[41] Escobar y González de la Rocha 2004.
[42] Escobar y González de la Rocha 2004, mimeo p.66. Traducción de la autora.

para asegurar los ingresos en efectivo, la falta de atención a este punto es impresionante[43]. El proyecto piloto del BID que se mencionó anteriormente, tiene como objetivo ayudar a las mujeres del Programa a incorporarse a actividades productivas, y constituye claramente un paso adelante y señala el creciente reconocimiento de este limitante.

Conclusiones

Las mujeres tienen mucho con que contribuir a los programas antipobreza. Sus activos de género, su disposición y sus habilidades, su inclinación para involucrarse en la subsistencia del hogar y al nivel de la comunidad y su relación precaria con la economía asalariada, también ayuda a que aparezcan como aliadas peculiarmente adecuadas para los programas antipobreza. Esto no es menor, ya que ellas también representan un ejército de trabajo voluntario, y pueden servir como un potencial generador o guardián del capital social. Esta "adecuabilidad" se puede entender a partir del surgimiento de los aspectos positivos y negativos de las relaciones de género en la pobreza. Si la pobreza es una condición multidimensional que involucra privación y exclusión, entonces, sobre la base de los indicadores que se han desarrollado en el enfoque de las capacidades, las mujeres que no tienen activos y con pocas capacidades, podrían ser consideradas un mayor sujeto de la privación y de la exclusión que los hombres. Inclusive, si esto es así, el bienestar no solamente es una cuestión de bienes materiales, sino que involucra respeto, dignidad, pertenencia y participación, e incluso las mujeres en desventaja, en circunstancias materiales similares[44] a las de los hombres, podrían tener más acceso a formas de inclusión social y bienestar que ellos. Las mujeres son vulnerables económicamente, principalmente porque la situación de su mercado de trabajo es precaria e interrumpida por los periodos de crianza de los niños(as) y las demandas del cuidado. Frecuentemente, llevan vidas muy ocupadas en trabajo no pagado o mal pagado. Aun así, ellas pueden –y lo hacen frecuentemente– ganar satisfacción, autoestima, reconocimiento y respeto de su maternidad y de las actividades que constituyen una especie de "ciudadanía informal" que las lleva desde sus actividades domésticas y del aislamiento de la familia, a los espacios públicos, con algún desarrollo (aunque variable) de sus capacidades.

---

[43] Esta es un área que definitivamente necesita mayor investigación empírica. También está la cuestión de las consecuencias no intencionadas de atar los estipendios de los niños(as). La investigación que se llevó al cabo en Nicaragua en 2004-5 explora la tendencia de las mujeres en estos programas de desarrollar tal dependencia de estos "ingresos", que como consecuencia, terminaron teniendo más hijos a fin de prolongar la recepción del estipendio.

[44] Peggy Watson explora estas aparentes contradicciones en relación a los datos demográficos hombres/mujeres de Europa del este.

Esta disposición y los activos de género están siendo cada vez más reconocidos por las agencias internacionales de desarrollo, pero esto no ha conducido a beneficios materiales significativos para las mujeres involucradas. Muy raramente se toman en cuenta los costos con los que cargan muchas mujeres para lidiar con estas múltiples responsabilidades en términos de los débiles vínculos con el mercado de trabajo, la falta de apoyo para el trabajo del cuidado y la seguridad a largo plazo. Los supuestos prevalecientes en la política todavía tienden a ver como naturales los "roles" de las mujeres y buscan hacer uso de ellos e influenciar subjetivamente y "situacionalmente" la manera en que se desarrollan y se administran. Frecuentemente, el alivio de la pobreza se trata como una necesidad social "no problematizada", abstraída de las relaciones sociales que la producen. Los programas clásicos asistencialistas que se enfocaban en las mujeres y los niños de alto riesgo y en pobreza, estaban basados en esta visión y estaban asociados comúnmente a nociones paternalistas de cuidado y caridad. Se hicieron pocos intentos para enfrentar las condiciones que presentaban sus beneficiarios en estas circunstancias, y se concentraron en el alivio a corto plazo típicamente entregado en la forma de ayuda alimentaria y cuidados primarios de la salud.

Las ideas de la NPS tratan de ir más allá de esta participación, a partir de la conciencia de género, la construcción de capacidades y la "responsabilización" de los pobres, aunque en la práctica los programas todavía se basan en concepciones fuera de época sobre los "roles sociales de las mujeres" que toman muy poco en cuenta sus necesidades diferenciadas. Los programas que dan dinero o comida a aquellos que están en situaciones "vulnerables" y no fortalecen los activos del hogar, hacen poco para reducir la vulnerabilidad (Bradshaw y Quiros, 2003). Si se va a proporcionar una oportunidad a las mujeres para redefinir los términos de su inclusión en sus sociedades y en sus políticas, necesitan cambiarse las formas de participación social valoradas desigualmente para hombres y para mujeres que están inscritas dentro de las esferas pública y privada y que penetran la organización del trabajo del cuidado, la esfera pública, el trabajo pagado; se necesita desafiar la vida pública institucional, en vez de profundizarla. El desafío radical a la política social, desde una perspectiva de la igualdad, es desontologizar "los roles de las mujeres" y ayudar a reconstruir unas relaciones de género en líneas más igualitarias, tanto en la esfera doméstica como en la pública. Esto beneficiaría a los niños y a los hombres, al reintegrar a ambos padres como responsables para el bienestar del hogar y de los hijos.

La contribución voluntaria de las mujeres a los programas de salud y educación ha hecho una contribución vital a los programas de bienestar, pero no sorprende que algunas mujeres teman estar siendo explotadas. Esta preocupación está bien fundada en donde el Estado, efectivamente, está

abdicando de sus responsabilidades y “pasándoselas” a las mujeres. Inclusive, muchos Estados no tienen la capacidad para aplicar las soluciones alternativas ofrecidas: los sistemas de transferencias universales y el empleo apropiadamente remunerado para los pobres. Estas políticas pueden ambicionar tales objetivos, pero en los países de bajos ingresos, tienen muy poca posibilidad de realizarse. Si los Estados tienen que depender de que la sociedad civil contribuya a sus programas, se requiere de altos niveles de confianza en él. Mientras que haya un acuerdo generalizado en la comunidad de que el involucramiento del Estado es necesario en alguna forma para coordinar, vigilar y regular, se le pone menos atención a la manera en que los Estados pueden tanto ser coaccionados como balanceados por procedimientos democráticos y sensibles al género, y al mismo tiempo lograr alcanzar criterios de eficiencia. Cómo se pueden incorporar estas ideas en línea con el consenso de que los programas de protección social pueden y deben involucrar en su diseño y administración a las comunidades y a los ciudadanos, y cómo se puede garantizar a las mujeres su intervención en este proceso, son algunos de los desafíos que se plantean en los debates actuales sobre seguridad social.

Para las mujeres en pobreza los programas actuales parecen ofrecer tanto riesgos como oportunidades. Están dispuestas a ocupar un papel central en las nuevas agendas de la pobreza, y la evidencia muestra que muchas mujeres en América Latina experimentan el bienestar de su participación en actividades que no están atadas a recompensas monetarias. Pero dicha participación siempre está condicionada al apoyo de la participante al proyecto y a las ganancias tanto individuales como colectivas que éste traiga. Aquellas involucradas en trabajo voluntario podrían estar felices por dar su tiempo y esfuerzo, pero, aún así, necesitan proyectos que aumenten sus capacidades a través de la educación o capacitación, les proporcionen vínculos con el empleo, puedan obtener créditos para proyectos exitosos que les permitan adquirir sus propios activos. Sobre todo, las mujeres necesitan una fuente de ingreso confiable y sostenible que las saque de la pobreza, fuentes que sean al mismo tiempo más realistas e imaginativas que las opciones maternalistas que actualmente están funcionando.

Las “Nuevas Políticas Sociales” están todavía en su primera etapa. Sin embargo, aunque puedan ser innovadoras y pudieran ser en parte exitosas, siguen teniendo dos limitaciones: la primera, es la escala y la profundidad de la pobreza que existe en muchas partes de América Latina. Los programas de focalización, ya sea bien o mal diseñados, alcanzan a una fracción de la población que viven en condiciones de pobreza; aun si los programas tienen éxito en cuanto al alivio de las condiciones de la población que cubren, no proporcionan los medios de vida sostenibles que podrían sacar a la gente de la pobreza. Si siguen estando desconectados de la economía más amplia,

las expectativas que se levantan mediante énfasis en la participación, derechos y ciudadanía, serán muy difíciles de alcanzar.

Palabras finales

Quiero agradecer a Edurne Larracoechea por su invaluable ayuda en la investigación de este proyecto. Gracias a mis colegas del Instituto para el Estudio de las Américas, Helga Baitenmann, Fiona Macaulay y Rachel Sieder, así como a Sarah Bradshaw, Jasmine Gideon y María de la Paz López por su ánimo y ayuda generosa con los materiales. Gracias también a Elizabeth Jelin por sus comentarios.

BIBLIOGRAFÍA

Schonwalder, Gerd Linking Women, Socialism and the State: urban popular movements, the left and local government in Peru 1980- 1992 Penn State UP 2002 (check title)

Abel, C. and C. Lewis eds Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America, 2002

Abel, C. Health Hygiene and Sanitation in Latin America c 1870-1950 (University of London, ILAS, 1996

Abel, C and Colin Lewis eds. Welfare, Poverty and Development in Latin America, 1993

Abers Neava, R. Inventing Local Democracy, 2000

Adato, M. et al. The Impact of Progresa on women's status and intra-household relations. Final Report Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2000

Aguilar, A. G. 'Community Participation in Mexico City: A Case Study' BLAR 7:1, 1988

Aitken, R. et al eds. Dismantling the Mexican State?, 1996

Andia, B and A. Beltran Informe de Consultoría: Análisis del presupuesto Público con enfoque de Género Perú: Unifem, 2002

Angell, A. et al eds. Decentralizing Development: The Political Economy of Change in Colombia and Chile, 2001

Angell, A. and C. Graham 'Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable?' JLAS 27, 1995

Barrig M 'Notas sobre la decencia Política y la participación de las mujeres' mimeo, 2003

Beneria, L. and B. Mendoza 'Structural Adjustment and Social Emergency Funds: The cases of Honduras, Mexico and Nicaragua' European Journal of Development Research Spring 53-76, 1995

Blondet, Cecilia 'El Movimiento de Mujeres en el Perú 1960-1990' in J. Bebbington, A. and Thiele, G. 1993. NGOs and the state in Latin America London: Routledge, 1993

Blasco, Maribel 'Mobilising Family Solidarity? Rights, Responsibilities and Secondary Schooling in Urban Mexico' ESRC Research Seminar Paper, 2004.
Bradshaw, S. Gendered Poverties and Power Relations: looking inside Communities and Households Fundación Puntos de Encuentro, Managua, 2002
Bradshaw, Sarah and Brian Linneker Challenging Women's Poverty CIIR, 2003
Bradshaw, Sarah and Ana Quirós Víquez 'The Social Protection Network in Nicaragua: A Gendered Analysis' draft, 2003
Brush L. D. 'Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies' Social Politics summer, 161-186, 2000
Cardelle, A. 'Health Care in the Time of Reform: Emerging Policies for Private-Public Sector Collaboration on Health' North South Centre publication, Vol VI No 1, 1997
Carpio, J. and Novacovsky, I. De Igual a Igual: El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales, 1999
Casas, R. et al Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa, 1996
Caulfield, C. Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations Oxford, Oxford University Press, 1997
Chant, S. Woman headed households; diversity and dynamics in the Developing World Macmillan, Basingstoke Hants, 1997
Chant, S. New Contributions to the Analysis of Poverty: Methodological and Conceptual Challenges to Understanding Poverty from a Gender Perspective paper prepared for CEPAL, July 2003
Chavez, Susana, A Guemes et.al. Investigación en salud para el desarrollo y el enfoque de género en el Perú Flora Tristán, Lima, 2000
Clark, J 'The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector' World Development Vol 23/4, 1995
Conyers, D. 'Decentralisation and development planning' in de Valk, P. and Crabtree, J. and L. Whitehead eds Towards Democratic Viability,2001
Cook, M L et al The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico,1994
Cornelius Wayne and Ann Craig The Mexican Political System in Transition
Cornelius Wayne et al eds. Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy,1994
Cotler ed. Peru 1964-1994 Economía Sociedad y Política Instituto de Estudios Peruanos, Lima
Craske, N. and Molyneux, M. eds. Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America Houndmills: Palgrave, 2002
Dagnino, E. 'Culture, Citizenship and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left' in Alvarez et al., 1998
Davis, D. 'Failed Democratic Reform in Contemporary Mexico: From Social Movements to the State and back again' JLAS 26:2, 1993

De Vylder S. Gender Equality and Poverty Reduction Strategies Discussion Paper (unpublished), June 2003
Dixon J.and R. Scheurell eds. Social welfare in Latin America,1990
Eckstein, S. and T. Wickham-Crowley eds. Struggles for Social Rights in Latin America Routledge, New York and London, 2003
Edwards and D. Hulme eds. Making a Difference: NGO's and Development in a Changing World,1995
Enrique Rosas, Rocío 'Women and Survival Strategies in Poor Urban Contexts: A case study from Guadalajara, Mexico' JDS 18 (2-3):81-108, 2002
Escobar, A. 'The PROGRESA Programme and social change in Rural Mexico' in Luise Haagh and C. Helgo eds Social Policy Reform and Market Governance in Latin America Palgrave, 2002
ECLAC The Challenge of Gender Equity and Human Rights on the Threshhold of the Twenty-First Century Report to the eighth session of the Regional Confence on Women in Latin America and the Caribbean, Lima, Peru 2000
Escobar, A and M. González de la Rocha Evaluación Cualitativa del Programa de Desarollo Humano Oportunidades Serie: Documentos de investigación, 3 SEDESOL 2003
Frances, 2001
Ferge, Z 'The Changed Welfare Paradigm: The Individualisation of The Social' Social Policy and Administration Vol 31, No 1, pp 20-44, March 1997
Fox J. 'How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico' World Development Vol 25, No 6, 1996
Gideon, Jasmine 'Decentralization, Participation and Inclusion' Reassessing Primary Healthcare Delivery in Chile in eds. Haagh and Helgo Social Policy Reform and Market Governance in Latin America Macmillan 2002
Gilbert, A. 'Poverty and Social Policy in Latin America' Social Policy and Administration Vol. 31.4 December 1997
Goetz A.M. and O'Brien D 'Governing for the Common Wealth: the World Bank's Approach to Poverty and Governance' IDS Bulletin Vol 26, No 2, 1995
Gomez da Conceicao, M. 'Households and Income: Ageing and Gender Inequalities in Urban Brazil and Colombia' Journal of Development Studies 18, (2-3) 149-168, 2002
Gonzalez de la Rocha, M. 'From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources: The Erosion of a Survival Model' Latin American Perspectives 28: 72-100, 2001
Gonzalez de la Rocha, M. 'Oportunidades y Capital Social' Paper presented at the CEPAL Workshop on Social Capital and anti poverty Programmes Chile, 2003
Gonzalez de la Rocha, M. The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City Oxford: Basil Blackwell, 1994
Gonzalez Bombal, I. And R. Villar eds 2003 Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en las Políticas Públicas (Buenos. As. Libros de Zorzal)

Government of Peru Documento Marco de la Estrategia de superacion de la pobreza y oportunidades economicas para los pobres 2004-2006 prepared by the President of the Council of Ministers
Graham, C. Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economies,1994
'The politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund' World Development Vol 20, No 9 Sep, 1992
Granovetter, Mark S. 'The Strength of Weak Ties' in J. Scott ed Social Networks, Critical Concept in Sociology Routledge, 2002
Grindle M and Thomas J. Public Choices and Policy change,1991
Grindle M. Good Governance,1997
Grindle. M. and J. Thomas Public Choices and Policy Change,1991
Guy, Donna Sex and Danger: Prostitution, Family and Nation in Argentina Lincoln and London: University of Nebraska Press, xxxx
Jackson, Cecile 'Rescuing Gender from the Poverty Trap' in C. Jackson and R. Pearson eds. Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy Routledge, London, 1998
Jelin E. and E. Hershberg eds. Constructing Democracy: Human Rights, Citizenhip, and Society in Latin America Boulder, Westview, 1996
Johnsson-Latham Gerd Understanding Female and Male Poverty and Deprivation: definitions, extent, causes and attention in poverty reduction strategies, (Mimeo) 2003
Kabeer, N. 'Editorial. Tactics and Trade-Offs: Revisiting the Links Between Gender and Poverty' IDS Bulletin 28:3: 1-25, 1997
Kabeer N. Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the MDGs Commonwealth Secretariat, 2003
Kaufman, R and G. Trejo 'Regionalism, Regime Transformation and Pronasol: The Policies of the National Solidarity Programme in Four Mexican States' JLAS,1998
Kauffman L. and H Dilla Alfonso eds Community Power and Grassroots Democracy, 1997
Kruijt d et al Informal Citizenship: Poverty Informality and Social Exclusion in Latin America, 2000
Kruijt, D. C. Sojo and R. Grynspan Informal Citizens: Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America Rozenberg, Amsterdam, 2002
Kymlicka W. and Norman W. 'The Return of the Citizen' Ethics 104, 1994
Panorama Social, 2002
Linneker, Brian 'Gender Comparisons of Capital Influences on the Well Being of Women and Households Experiencing Poveryt in Nicaragua' (mimeo) 2003
Lipton M and S. Maxwell 'The New Poverty Agenda: An Overview' IDS Discussion Paper 306, 1992
Lora, Carmen Creciendo en Dignidad: Movimiento de *comedores* autogestionarios Institute Bartolome de las Casas CEP. Lima,1996
Macdonald L. 'A Mixed Blessing: the NGO Boom in LA' NACLA 28.5.,1995

Macdonald, Laura Supporting Civil Society: The Political Role of NGO's in Central America, 1997
Matarazzo Suplicy, Eduardo President Lula's Zero Hunger Programme and the Trend toward a Citizens basic income in Brazil conference paper mimeo, 2003
Mesa de Concertacion a) *Boletín* Informativo 1,8, July, 2003
Mesa de Concertacion b) *Boletín* Informativo 1,9, August, 2003
Mesa-Lago Economía y Bienestar Social en Cuba a comienzos del Siglo XX1 Colibri, Madrid, 2003
Mesa-Lago Changing Social Security in Latin America Lynne Reinner, Boulder Colorado, 1994
Molyneux, M. Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond Houndmills: Palgrave, 2000
Molyneux, M. and Razavi, S.eds. 'Gender Justice Development and Rights' Oxford Studies in Democratization: OUP, 2002
Molyneux, M. 'Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America' Development and Change 33, 2002
Molyneux, M. and Lazar, S. Doing the Rights Thing: Rights-Based Development and Latin American NGOs London: Intermediate Technology Publishing Group, 2003
Morris, A and S. Lowder eds. Decentralisation in Latin America,1992
Moser, C Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities World Bank, 1996
Nickson, R.A. Local Government in Latin America, 1995
O'Donnell, G. 'On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries' World Development, Vol. 21 No. 8, 1993
OECD DAC Guidelines for Poverty Reduction,2001
Orloff 'Gender and the Social rights of Citizenship' American Sociological Review Vol 58, June; 303-328, 1993
Pastor, M. and C. Wise 'State Policies, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico' JLAS 29, 419-456, 1997
Piester, K 1997 'targeting the poor: the politics of social policy reform in Mexico' in Chalmers, D et al
Portocarrero, F. et al Gestión Publica y Políticas Alimentarias en el Peru Universidad del Pacifico, 2000
Razavi, S. ed Gendered Poverty and Well-being Development and Change special issue, Vol 30, No 3.The Hague: Blackwell, 1999
Reilly, B. New Paths to Democratic Development in Latin America: the rise of NGO-Municipal Collaboration, 1995
Red de Promotoras y Asesoras Rurales 'Dinero del Diablo' mimeo May, 2000
Rivero, Margot Aguilar Oportunidades y Derechos Sociales: Un Proceso de construcción social de Ciudadanía mimeo, 2002

Rocha Menocal, Alina 'Do Old Habits Die Hard? A statistical Exploration of the Politicisation of Progresa' Journal of Latin American Studies 33, 513-538, 2001
Rodriguez, V. Decentralization in Mexico, 1997
Schatten P. Coelho, V. et al 'Deliberative Fora and the Democratisation of Social Policies in Brazil' IDS Bulletin Vol 33 No 2, 2002
Schell, P. 'An Honourable Vocation for Ladies: The Work of the Mexico City Unión de Damas Católicas Mexicanas, 1912-1926' Journal of Women's History, Vol 10, No 4, 1999
Schild, V. 'New Subjects of Rights? Women's Movements and the Construction of Citizenship in the 'New Democracies' in Alvarez S. E.
Sen A.K. Food and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation Oxford Clarendon Press, 1981
Sen A.K. Inequality Re-examined, 1992
Skoufias, E., et al Final Report: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Butrition Program (PROGRESA) of Mexico, 1999
Sojo, Carlos ed. Social Development in Latin America: Issues for Public Policy FLACSO/World Bank Costa Rica, 2003
Stallings, B. and W. Peres Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean ECLAC, Brookings, 2000
Tendler J Good Government in the Tropics, 1997
Ticknell, A. and J. Peck 'Making global rules: globalisation and or neoliberalisation? In J. Peck and H. W-C Yeung eds Remaking the Global Economy Economic Geographic Perspectives, London Sage, 2003
Tulchin, J.S. and A. Garland eds Social Development in Latin America : the Politics of Reform, 1999
UNDP HDR on Female poverty, 1995
Vivian, J ed. Adjustment and Social Sector Restructuring, 1995
Weyland, K 'Social Movements and the state: the Politics of Health reform in Brazil' World Development Vol 23, 1995
Whitehead, Ann, Failing Women, Sustaining poverty: Gender in PRSPs Gend er and Development Network Report, London, May 2003
Whitehead L. 'On Reforms of the state and 'Regulation of the Market' World Development Vol 21, 1993
Wood, C. 'Adjustment with a Woman's Face: Gender and Macroeconomic Policy at the World Bank' in Eckstein, S. (ed.) Struggles for Social Rights in LA. New York, London: Routledge, 2003
World Bank World Development Report: From Plan to Market OUP, 1996
World Bank, World Development Report, 1997
World Bank World Development Report: Attacking Poverty Washington, World Bank, 2000/2001
World Bank The Gender Dimension of Bank Assistance: An Evaluation of Results Washington, 2002

Yaschine, I. 'The Changing Anti-Poverty Agenda: What Can the Mexican Case Tell us?' IDS Bulletin, Vol 30 No 2, 1999

MODERADORA: Teresa Rodríguez (UNIFEM)

Muchas gracias Maxine. Nos has ubicado en el contexto regional y mundial. Nos dejas muchas interrogantes que van a ser la guía de este debate. Se van a ir retomando tus preguntas en los distintos espacios de comentario y debate que vamos a tener. Tal como lo señalas, el Programa Oportunidades ha hecho un esfuerzo pero hay todavía mucho que reflexionar y también muchos datos que analizar.

Cedemos el uso de la palabra a Cecilia Loría, quien más ha insistido sobre este enfoque de género en los programas de las políticas sociales. Ella es la Directora del Instituto Nacional de Desarrollo Social.

“Retos en el diseño y aplicación de políticas con perspectiva de género”

Cecilia Loría Saviñón
Directora del Instituto Nacional de Desarrollo Social
INDESOL

Introducción

Hace apenas tres décadas diversos grupos de investigadoras sobre los temas del género se abocaron a estudiar las relaciones entre género y desarrollo. Aparecieron trabajos que intentaban entender de manera particular la relación entre el género y la pobreza en las mujeres. Recordemos los aportes del grupo DAWN, de Gita Sen y de otras estudiosas del tema que desentrañaron con audacia y rigor las múltiples dimensiones, relaciones y contradicciones que existen entre la situación de discriminación femenina y su traducción en la inequidad social y la falta de oportunidades.

En estos años, uno de los aspectos que constituyó un parteaguas en la conceptualización de la problemática de género y pobreza fue establecer la diferencia entre la categoría “Mujeres en el Desarrollo” –que básicamente significó incorporar a las mujeres como madres a los proyectos de nutrición y/o posteriormente a los proyectos productivos–, y la categoría “Género en el Desarrollo” que se acuñó desde la teoría feminista –que partió de reconocer que las políticas públicas debían desmontar las formas de discriminación y reconocer a las mujeres como sujetos de derechos y con necesidades específicas propias. Fue a partir de este marco de referencia que se revisaron los diversos modelos de intervención que se habían utilizado para incorporar a las mujeres al desarrollo. A partir de este análisis fue posible identificar los equívocos en los que se incurrió al pretender incorporar a las mujeres al desarrollo reforzando sus roles tradicionales.

Efectivamente, las políticas dirigidas a las mujeres se proponen desmontar las relaciones y mecanismos que reproducen la discriminación. Es más, podemos afirmar que especialmente ahora que el discurso de género está de moda, difícilmente existe en su diseño un propósito intencionado de reproducir los roles tradicionales.

Es por ello que, el aporte de Naila Kabeer vino a enriquecer este debate al proponer que es necesario descifrar todas las formas subrepticias en las que la discriminación y la inequidad se reproducen en las políticas públicas. A veces en el diseño, pero en ocasiones incluso en la propia puesta en práctica de los programas en la que los operadores pueden cambiar radicalmente el sentido de los mensajes y de los propósitos institucionales a partir de sus propias implicaciones personales, prejuicios y creencias.

En este trabajo se plantea la idea de que no podemos juzgar las políticas públicas sólo como reproductoras o como emancipadoras. Sabemos que entrañan una serie de dimensiones y contradicciones en su diseño y operación que es necesario descifrar para incorporar los componentes que orienten la búsqueda de una mayor equidad.

Para la transformación de estas políticas me parecen importantes dos dimensiones de la construcción de la equidad de género en los programas sociales, sin demeritar otras. La primera es que las mujeres cuenten objetivamente con la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios dirigidos al desarrollo de sus capacidades, y que cuenten también con las oportunidades para lograrlo. Esto es responsabilidad del Estado y debe contemplarlas en sus políticas. La segunda dimensión se refiere a la cuestión cultural; se trata de dotar a las mujeres de competencias y herramientas para construir una nueva representación de sí mismas como sujetos de derechos, con capacidad de autonomía y de toma de decisiones. Es en esta dimensión en la que se desarrolla el objetivo de este trabajo al proponer que la política pública también tiene que contemplar los cambios culturales derivados de los nuevos roles adquiridos por las mujeres.

Mi interés es poder adentrarme en los caminos que llevan al establecimiento de la subjetividad femenina y desde ahí develar las nuevas significaciones que es necesario producir para desmontar los patrones culturales que producen y reproducen la opresión femenina y desde ahí develar las significaciones que es necesario producir en la construcción de una cultura de la equidad.

Para ello haré un recorrido por algunas autoras que han estudiado los temas de la subjetividad femenina a partir de las representaciones sociales y el orden simbólico, así como la forma en la que actualmente determinan las creencias, prácticas y comportamientos de las mujeres.

En este marco analizaré algunos datos de la encuesta que aporta información interesante sobre las condiciones de mujeres que viven en pobreza y las relaciones posibles entre sus estados emocionales, sus frustraciones, todo ello relacionándolo con la toma de decisiones sobre cuestiones significativas como su reproducción y la crianza de los hijos para, con ello, inferir cuáles podrían ser componentes importantes en el diseño y operación de las políticas publicas. Al hacerlo me referiré en concreto al Programa de Oportunidades que, como todas sabemos, representa hoy uno de los programas de superación de la pobreza más importante en nivel latinoamericano.

1. El Programa Oportunidades y su compromiso con la perspectiva de género.

Sabemos de los esfuerzos que ha realizado este Programa para incluir la perspectiva de género en el diseño y operación del Programa, primero al incluir la beca para garantizar la permanencia de las niñas en la escuela y con ello abrirles nuevas perspectivas de vida; al incluir los temas de salud reproductiva en las pláticas a las que asisten las beneficiarias y prestarles servicios de salud reproductiva cuyos efectos han incidido en la reducción del cáncer cérvico uterino. Otra de las características de este Programa es que las mujeres reciben y administran la transferencia monetaria. Ésta ha sido una acción muy controvertida por estar relacionada con la responsabilidad en las tareas del hogar y la educación de los hijos, pero también es cierto que ofrece a las mujeres la posibilidad de tener un recurso económico que en algunos casos modifica la relación de dependencia frente a los maridos. Por último está la modificación de las reglas de operación del Programa en el sentido de establecer la posibilidad de que cualquier integrante de la familia pueda asistir a las pláticas, con lo cual es posible iniciar un proceso de redefinición de los roles y responsabilidades al interior de las familias.

Sin embargo lo que trataré de analizar en este trabajo es que todos estos esfuerzos serán insuficientes si no se trabaja la dimensión cultural, tanto en relación con las representaciones, como de las prácticas y, en especial, con la inclusión de nuevas acciones que transformen las políticas.

2. De la Dimensión Cultural en la Política Social

Las representaciones culturales construidas social e históricamente constituyen el orden simbólico que ejerce una determinación en la vida social y tiene consecuencias en la construcción de la identidad de las mujeres. El concepto de subjetividad ayuda a aproximarse a la comprensión de estos fenómenos, porque se alimenta de las representaciones que las mujeres tienen de sí mismas, de la forma en que piensan, sienten y actúan como producto de los diversos procesos de identificación por los que atraviesan a lo largo de sus vidas.

Ana Fernández propone que “la importancia de abrir visibilidad y, por ende, crear condiciones de enunciabilidad de las dimensiones socio-históricas de la subjetividad y sus nociones derivadas permite diseñar abordajes desde criterios multi referenciales” (Fernández, 1996). Por otra parte, permitiría pensar de otro modo la relación entre “lo individual” y “lo social”, intentando

superar los impasses históricos de esta antinomia".[3] Esta autora propone incluir las incidencias de las diversas instituciones sociales en la constitución de los sujetos.

El concepto de subjetividad femenina como lo propone Ana Fernández implica la revisión de aquellas narrativas "sí" que han colocado la subjetividad como interioridad, en oposición a un mundo o realidad pensados como exterioridad.

La propia Ana Fernández propone que "hay diversos modos de subjetivación entre las mujeres dependiendo de la clase social, la etnia, comunidades religiosas, grupos erarios, etc. (Fernández, 1994 y 1997)".[4]

Esta misma autora nos dice: "la modernidad instituyó lugares, instituciones, saberes, modos de ejercicio del poder y lógicas diferentes para el mundo público y el mundo privado. Por lo tanto, cuando a partir de los años '50 las mujeres occidentales de clase media comienzan a transitar por el mundo público, el conflicto que aparece allí es mucho mayor que la suma de las tareas. La eficiencia en cada uno de esos mundos exige modos de subjetivación diferentes. Esto incluye no sólo diferentes habilidades prácticas. Implica desde diferentes grados de tolerancia a la frustración, hasta formas diferentes de narcisización y distintos modos de ensoñar su futuro".[5]

Un factor que influye de manera determinante en este sentido es "la forma en la que se representan las diferencias sexuales entre hombres y mujeres que es como una oposición binaria atravesada por relaciones de poder que se validan jerárquicamente y que coinciden en otorgar la completud imaginaria al sexo masculino. La cuestión operativa se plantea sobre las formas de representación que sirven para producir y legitimar las relaciones de poder".[6]

Existe entonces una gran distancia entre lo que son las mujeres y lo que se construye y refuerza como categoría imaginaria. A ésta se le adhiere una serie de atributos que le son ajenos pero de los cuales se esperan comportamientos femeninos que, de no asumirse, serán sancionados socialmente y provocarán en las mujeres el sentimiento de encontrarse en un mundo masculino. El percibirse como trasgresoras o violadoras del *statu quo* se traduce, en muchos casos, en sufrimiento emocional que puede acarrear la formación de síntomas. Martha I. Rosenberg, en su excelente trabajo

---

[3] El título de la mesa redonda que dio lugar a este capítulo se denominó "Amar y trabajar en varones y mujeres", marzo 1996.
[4] Irene Meler-Debóra Tajer Compiladoras, *Psicoanálisis y Género Debates en el Foro*, Editorial Lugar, 2000.
[5] Ibidem.

[6] Shiach M.: "Their symbolic exists; it holds power –we, the sowers of disorder, know it only too well", en *Between Psychoanalysis and Feminism*, Londres y N. Y., Teresa Brenan, 1989, páq. 153.

sobre la representación de la diferencia sexual, explica el efecto mortificante que se produce cuando no se puede representar lo vivido. En este sentido las representaciones de la diferencia sexual se inscriben ignorando–reprimiendo particularidades propias de la historia vivencial individual y de la historia colectivo-grupal.

"La palabra retiene algo de esto vivido cuando la sensación y la emoción de una experiencia ya no están presentes. En realidad, la experiencia sólo se presenta como tal para un sujeto cuando puede ingresar en una trama significante. En esto consiste el proceso de subjetivación. Por eso decía que la vida humana es representada si este trabajo de significancia no se produce, se instala un efecto traumático, desorganizador de la trama representacional del sujeto, que no puede contenerlo y otorgarle sentido a su experiencia".[7]

La antropología y la sociología, cada una desde su propia epistemología, han mostrado que todas las formas de exclusión y marginación social suceden en relación con aquéllas y aquéllos que responden a nuevas formas de ser o que representan la diferencia, la cual se vuelve amenazante para el conjunto social. Si las representaciones culturales, si la construcción simbólica no integra las formas emancipadoras, femeninas; si no connota positivamente los nuevos roles femeninos que escapan a las relaciones asimétricas patriarcales, coloca en falta a las mujeres que se atreven a ejercer nuevos roles sociales.

Pero el orden simbólico ¿es una determinación fatal para la cual no hay resistencia? ¿Sus efectos son el único destino posible? Con Henri Lefebvre nos preguntamos ¿qué grado de libertad existe en la actividad de representar? ¿Las representaciones se eligen (creencias), se inventan (arte), o son efecto necesario de la relación objetiva (conocimiento) que se mantiene con lo representado? Ya que las representaciones no pueden ser abolidas, para este autor no son voluntarias, en el sentido de que estamos sujetados a nuestro mundo cultural. Se puede resistir, por medio de una teoría que dé cuenta de su construcción (el psicoanálisis, la estética, la antropología), a aquéllas que, interpelando nuestra omnipotencia, nos fascinan al coincidir con el ideal y, de esta manera, podemos elegir aquéllas que permitan explorar lo posible.[8]

Por todo lo anterior podemos afirmar que existen nuevas formas de significación de lo femenino que puedan ser retomadas, confirmadas y

---

[7] Barthes, Roland, citado por Silvia Tubert en *La sexualidad femenina y su construcción imaginaria*. Ediciones El Arquero, Madrid, 1988.
[8] Lefebvre, Henry, *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

reproducidas por las prácticas sociales y con ello reproducirse e, incluso, inducirse en las políticas sociales.

3. La Encuesta sobre violencia y toma de decisiones en zonas urbanas y marginadas (ENVIT, 2004) [9]

La Encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social en colaboración con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El objetivo de la encuesta fue evaluar la magnitud de violencia y la participación en la toma de decisiones de las mujeres de 18 a 54 años de edad. Se aplicó un cuestionario a un total de 3400 mujeres, de las cuales 2993 declararon tener una pareja conyugal al momento de la entrevista y para las cuales se obtuvo la información sobre toma de decisiones. Para el levantamiento de la ENVIT se seleccionó una submuestra de hogares en zonas de intervención en 2004 (áreas urbanas en donde el Programa iniciara operaciones a partir de 2002) y de no intervención del Programa oportunidades (áreas urbanas en donde el Programa inicia operaciones a partir de 2004).

Esta fuente de datos recopiló información sobre la percepción del estado emocional, por ejemplo si ha tenido dificultades para dormir, si se ha sentido nerviosa o tensa, asustada, angustiada, ansiosa o se ha alarmado con facilidad, por mencionar algunas, que por su diseño permite conocer no solamente si la mujer ha presentado el problema o no, si no también su severidad, es decir si ha tenido el problema “pocas veces”, “varias veces” o “casi siempre”.

La participación en la toma de decisiones se obtuvo mediante una serie de preguntas acerca de quién toma ciertas decisiones relacionadas con el ámbito hogareño y que contemplan distintas dimensiones, como la crianza de los hijos, decisiones reproductivas, compra de bienes importantes en el hogar y dónde vivir.

Para medir la percepción de las mujeres de acuerdo a su estado emocional se construyó una escala de valores o índice que permite identificar a las mujeres en las mejores condiciones emocionales, a las que se encuentran en un nivel intermedio y, en el extremo, a las que presentan muy malas condiciones emocionales.

---

[9] El Observatorio de género y pobreza es un proyecto llevado al cabo de manera conjunta por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y El Colegio de México, (COLMEX) apoyados técnicamente por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Asimismo, para medir la participación de las mujeres en la toma de decisiones se elaboró un índice que refleja esta participación, de modo que se considera que las mujeres con un puntaje más elevado tienen una participación alta en la toma de decisiones y viceversa.

La información está siendo analizada integralmente para identificar los determinantes del estado emocional de las mujeres, entre ellos la toma de decisiones y otros factores como características sociodemográficas y la experiencia de violencia.

A continuación presento algunos de los datos e índices que se han generado para explorar resultados diferenciales entre mujeres beneficiarias y no beneficiarias del Programa Oportunidades en zonas urbanas.

Estado emocional en zonas urbanas de intervención y no intervención del Programa Oportunidades

Las mujeres en zonas de intervención del Programa tienen, en general, una percepción más positiva de su estado emocional. En comparación con las mujeres en zonas de no intervención del Programa, las mujeres en zonas de intervención se han sentido *en menor medida*:

- tristes o afligidas.
- Insatisfechas con sus actividades.
- Han dejado de asistir o concentrarse en su trabajo.
- Han dejado de comunicarse o de realizar actividades con la gente de la colonia, comunidad o en su trabajo.
- Han dejado de comunicarse o de realizar actividades con sus familiares.
- Han sentido que tienen problemas emocionales y que requieren atención o ayuda profesional.

Según el índice generado sobre bienestar emocional, el 57% de las mujeres en zonas de intervención se ubica en un grado de percepción de su estado emocional “muy bueno y bueno”, mientras que esta proporción se reduce al 50% en mujeres en zonas de no intervención; las diferencias son estadísticamente significativas.

Participación en la toma de decisiones en zonas urbanas de intervención y no intervención del Programa Oportunidades

En los diferentes aspectos involucrados en la toma de decisiones en el hogar, se observa que las mujeres en zonas de intervención toman más decisiones por sí mismas que las mujeres en zonas de no intervención. Por ejemplo, en las decisiones sobre quién debe trabajar: 24.9% en zonas de no intervención y 31.7% en zonas de intervención; en las decisiones sobre si se

usan anticonceptivos: 20.9% en zonas de no intervención y 26.7% en zonas de intervención; en las decisiones sobre cuántos hijos tener: 12.9% en zonas de no intervención y 18% en zonas de intervención; en las decisiones sobre si la mujer debe ir o no al médico: 42.3% en zonas de no intervención y 53.3%, en zonas de intervención; no así en la educación de las hijas: 19% en zonas de no intervención y 19.7 en zonas de intervención, ni cuando los hijos se enferman: 12.9% en zonas de no intervención y 18% en zonas de intervención.

El estado emocional y la toma de decisiones de mujeres en zonas urbanas de intervención y no intervención del Programa

Entre las mujeres en zonas urbanas de intervención que tienen un nivel de decisión alto y muy alto sobre la crianza de los hijos, sólo una cuarta parte tiene un estado emocional "malo o muy malo" (27.8%), mientras que más de la mitad (53%) lo tienen "bueno y muy bueno". Existen diferencias importantes en este sentido cuando se observa el grupo de no intervención. Las mujeres con una elevada participación en la toma de decisiones sobre la crianza de los hijos, perciben un estado de salud "malo y muy malo" en un 40.3%, mientras que el 42.1% se percibe con un estado emocional "bueno y muy bueno". Es decir, aparentemente las mujeres que tienen altos niveles de toma de decisiones se perciben con mejores estados emocionales en las zonas de intervención que en las de no intervención.

Es importante aclarar que estas relaciones que se presentan no son concluyentes, requieren de un análisis de mayor profundidad, el cual que se está realizando actualmente, tal como se mencionó antes. Apenas son inferencias que requieren de nuevos estudios y preguntas que amplíen el conocimiento sobre los nuevos roles y subjetividad.

Sin embargo, lo que se ha querido señalar es que, siendo Oportunidades hoy uno de los programas de superación de la pobreza más importantes en nivel latinoamericano, es primordial tomar en cuenta que los estados emocionales de las mujeres tienen diversas causas. Las que provienen de cuestiones subjetivas o depresivas tienen que ver con los cambios de roles, con esas prácticas que no están significadas y, por tanto, no permitidas, como son: trabajar, manejar un ingreso y, sobre todo, tomar decisiones sobre el cuerpo y sobre ámbitos no relacionados con la vida familiar. Porque aparentemente existe una relación entre estados emocionales depresivos y la toma de decisiones. Los conflictos –según la encuesta– no se dan por las compras, ni por la crianza de los hijos, ni por reproducción. Este último, vale la pena señalar, sí es un ámbito de intervención considerado por el Programa Oportunidades. Las mujeres que deciden sobre su cuerpo se recuperan a sí mismas.

4. La importancia de incorporar la dimensión cultural en el Programa Oportunidades.

La pregunta sobre cómo llevar la perspectiva de género a la política social se renueva en el tiempo; las nuevas representaciones sociales son importantes pero insuficientes si no van acompañadas de un tutelaje del Estado que provea a las familias de los servicios para aligerar la carga de las mujeres. En el caso de Oportunidades, es necesario desarrollar acciones dirigidas a connotar positivamente y confirmar la responsabilidad compartida en el hogar y la educación de los hijos. En relación con la construcción de nuevas representaciones sobre las mujeres y lo femenino, me refiero aquí no sólo a las representaciones entendidas como pensamiento, sino a las acciones que en su contenido llevan implícito un mensaje y una expectativa en relación con las mujeres. No sólo a cómo se les mira en las cápsulas promocionales, sino a cómo se les explica el rol que juegan como beneficiarias y a lo que se espera de ellas cuando se les entrega la transferencia monetaria.

La administración de la transferencia debe incluir una línea de acción dirigida especialmente a las mujeres, que sea etiquetada de esa forma y que se acompañe de las actividades de confirmación de mujeres en sus nuevos roles, en los que ellas sean reconocidas como sujetos por derecho propio.

Inferencias posibles a confirmar y retos:

1. Cuando el Programa Oportunidades canaliza acciones y significa positivamente ámbitos y acciones que realizan las mujeres, éstas lo hacen sin que existan implicaciones en sus estados emocionales.
2. Cuando las acciones que realiza el Programa se dirigen a reconocer a las mujeres capaces de decidir sobre su cuerpo y reproducción, los efectos en su capacidad de tomar decisiones sobre ellas mismas también se refuerza y representa como algo aceptado.
3. Los casos en los que el Programa Oportunidades intente incidir en la modificación de los roles tradicionales en la familia, deberá hacerlo como en los otros casos, acompañando esta acción con contenidos prácticos que confirmen la importancia de que los varones participen en igualdad de circunstancias en la responsabilidad familiar. Esto sólo se llevará a la práctica si se condiciona la entrega de algunos de los apoyos a la corresponsabilidad masculina.

El Programa Oportunidades ha sido un ejemplo de diseño de política: la forma en que se establece el padrón de beneficiarios; la definición de los bienes y servicios a los integrantes de la familia para que desarrollen capacidades y cuenten con oportunidades; el desarrollo de instrumentos para la evaluación de impacto y los nuevos componentes que garantizan la transparencia en la operación del Programa representan la congruencia de la

intencionalidad social y política que la orienta. Sin embargo, no existe un componente que con la misma fuerza y significación se dirija a las mujeres para potenciar su rol como ciudadanas, con capacidad de incidir en todas las decisiones que les afecten, tanto las personales, como las comunitarias. Esto requiere de un diseño que las incluya en la corresponsabilidad de la operación del Programa, abriendo la posibilidad de que ellas también desarrollen sus capacidades y cuenten con las oportunidades para crecer como personas de manera integral. Con este trabajo apenas se abren problemas e hipótesis que es necesario profundizar y continuar estudiando para crecer como personas de manera integral.

Comentarista
Daniel Hernández
Coordinador de Asesores
SEDESOL

Las ponencias presentadas anteriormente abren una de las áreas que está genéticamente implicada en Oportunidades: la posibilidad de actualizarse continuamente. Creo que eso habría que reconocerlo como un atributo en política pública en un mundo en que la crítica y la actualización de los programas cuestan mucho trabajo. Por ejemplo, Oportunidades, aparentemente, ha tenido éxitos en la discriminación positiva de las becas; sin embargo, hubo que calcular el monto de la beca que había que darle a las niñas respecto a los niños para que tuviera el efecto que estábamos buscando. Esa pregunta, relativamente sencilla, tiene relación con algo que hemos discutido desde hace 20, 30 o 40 años. Los que hacemos política debemos poder ver los costos de oportunidad y los precios sobre los montos totales de los apoyos.
Para obtener recursos y llegar a acuerdos para que la revisión de cáncer cervicouterino y cáncer de mama estuvieran en el paquete de salud, tuvimos que estar sentados negociando durante seis meses.

La ponencia presentada por Cecilia Loría abre un nuevo enfoque que debe analizarse e incorporarse como reto para el diseño y la aplicación de políticas públicas, manteniendo una visión abierta y propositiva. Quienes estuvieron detrás del diseño de las partes más profundas e importantes de Oportunidades, siempre pensaron en los efectos no deseados o no calculados, tanto negativos como positivos.

En cuanto a la presentación de Maxine Molyneux quisiera comentar que yo personalmente –junto con una compañera que se apellida Huerta– estudié el tema de la fecundidad; encontramos que, evidentemente, la fecundidad bajó sin presentar un efecto de rebote, y hemos demostrado lo mismo respecto a los prejuicios al respecto.

Tenemos que estar dispuestos a introducir estas nuevas áreas, pero también debemos ser cuidadosos en cómo lo hacemos. Cuando empezamos esta evaluación, hace siete años con colegas que están aquí y que estuvieron conmigo en ese momento, el poder conformar una batería de preguntas sobre la condición de la mujer nos llevó seis meses. Para logar esta batería de preguntas traje expertos de todas partes del mundo con el fin de de formular preguntas adecuadas sobre la condición de la mujer; hoy en día, me da mucho gusto ver que en siete años se ha revolucionado este tema, incluso más que algunas áreas de la física. Por tanto, debemos aprovechar al máximo ese nuevo conocimiento siendo cuidadosos en cómo lo hacemos.

Quisiera comentarles una anécdota de orden personal: hace muchos años cuando tuve la oportunidad de estudiar, mi director me dijo: "Daniel dedica menos tiempo a los aspectos técnicos y ponte a estudiar administración, porque al final vas a ser un administrador y vas a tener que incorporarla". Este amigo, quien era un prestigiado microbiólogo, fue Director del Programa de Erradicación de la Viruela y afortunadamente hoy, ya nadie se acuerda de la viruela en el mundo.

Entonces, el tema de administración me obsesiona. Rogelio Hermosillo y yo tenemos la oportunidad de platicar todos los días y siempre pensamos: queremos un cambio cultural, y cualquier producto que queramos hacer llegar a 5 millones de personas cuesta 25 millones de pesos. Cualquier cosa que ustedes quieran distribuir en 2400 municipios y 73 mil comunidades cuesta otros 25 millones de pesos; la suma da un total de 50 millones de pesos. Además, como no se puede transformar la cultura con un solo impacto, multipliquen eso por el volumen de impactos que se requieren. El planteamiento de retos en la política pública tiene que ver con el volumen, la escala y la velocidad. En ese sentido, es de vital importancia sentar prioridades dirigidas hacia aquellas cuestiones que realmente transforman la vida de las personas. Las preguntas planteadas por las ponentes que me antecedieron indican que realmente estamos respondiendo a las necesidades de las mujeres y a las necesidades de las familias.

Actualmente, estamos evaluando nuevos componentes de estos programas a largo plazo para atender la seguridad de las personas; es decir, estamos hablando de la incorporación de una serie de esquemas novedosos para los próximos veinte años. Al respecto, tenemos que ser cuidadosos en las posibilidades de hacerlo desde un instrumento como es el Programa mismo. Ésta es, quizá, el área más delicada, ya que el reto cultural es clarísimo. Nada más pensemos que esto hay que incorporarlo a aspectos regionales y

subregionales: estamos hablando de 73 mil comunidades donde se hablan 64 lenguas indígenas.

Ésta es una tarea que no puede ser encargada exclusivamente al diseño del Programa. Una cosa que yo he discutido con mis colegas de la CEPAL y de otros lugares, es que hacer un Programa demasiado amplio en términos de recursos, se vuelve peligroso porque se convierte en algo muy apetitoso para quien lo tiene.

El diseño de Oportunidades es una buena plataforma en la cual la gente puede sentar bases. Lo que habría que pensar, entonces, es cómo montamos paquetes culturales que tengan sentido, porque no podemos montar un paquete único de aspectos tan delicados como lo es la percepción subjetiva de las mujeres sobre sí mismas. La introducción de este tipo de preguntas a algunas encuestas es un avance importantísimo, pero la pregunta es: ¿cómo traducimos estos aspectos en acciones de educación, capacitación y cultura?

Cuando discutíamos cómo incorporar el asunto del examen del papanicolau al paquete de salud básica, la preocupación de los responsables no era la evidente pertinencia desde el punto de vista médico, sino las dos preguntas que surgían sobre cómo enfrentar la cultura de las mujeres y la cultura de los médicos. Para lograr priorizar ese tema como parte fundamental de la salud pública en México, se requirieron tres años de mucho trabajo y mucha capacitación y, hoy en día, este efecto en una relativamente pequeña población ha revolucionado al sector público de la salud en México.

Continuando con el tema de la incorporación de la dimensión cultural, yo invitaría a abrir, como lo hemos hecho en muchas otras ocasiones con el INDESOL, convocatorias específicas, bajo lineamientos objetivos, claros y centrales, para grupos de la sociedad civil. Se podrían tomar como referentes los trabajos en torno a la capacitación para proyectos productivos, los cuales, se han ido adaptando a los diferentes contextos regionales.

La recomendación general es mantener una visión abierta y seguir gastando dinero en programas sociales. Costó 7 millones de pesos, aproximadamente, mantener en las encuestas una batería de preguntas abiertas. En Oportunidades pudimos haber identificado a las familias con aproximadamente el 20% de las preguntas del cuestionario que tenemos, sin embargo, la decisión fue: debemos preguntar todo, porque no sabemos todas las preguntas que deben estar detrás de esta idea. En este Programa mantenemos esa misma percepción y seguimos ampliando el número de preguntas con la finalidad de poder tener una caracterización más completa y adecuada.

Los invito a que sigamos fomentando esta visión abierta, pero más importante, que hagamos que otros programas y que otras políticas, desafortunadamente no coordinadas, recojan estas enseñanzas, porque parecería que solamente el Programa Oportunidades tiene este tipo de problemas o este tipo de retos, sin tomar en cuenta que hay políticas públicas extremadamente populares que, sin embargo, no se han hecho estas preguntas, ni muchas otras. Muchas gracias.

MODERADORA: Clara Jusidman

Vamos a dar inicio a esta segunda parte del seminario, con dos excelentes ponentes comprometidas con temas centrales. Empezaremos con Rebeca Grynspan. Actualmente, ella está laborando en el grupo de tareas sobre las Metas del Milenio. Asimismo, fue Vicepresidenta de Costa Rica.

"Políticas sociales, pobreza y género en Latinoamérica"

Rebeca Grynspan
Directora Regional
Comisión Económica de América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Mi participación es más una reflexión que una ponencia. En primer lugar quisiera hablar acerca de cómo nos planteamos el tema de la pobreza y la desigualdad, tanto desde la perspectiva de género como desde lo que está pasando en América Latina. Voy a presentar datos sobre pobreza y desigualdad, así como una agenda que deberíamos plantearnos para volver al núcleo básico del problema de género.

Hay dos cosas que parecen contradictorias: tenemos casos en América Latina en donde la pobreza ha disminuido aumentando la desigualdad en el mismo país. La pobreza y la desigualdad no son lo mismo. En ese sentido, la reducción de la pobreza tal vez sea posible, pero resolver el problema de la desigualdad puede ser casi imposible para la mayoría de los países.

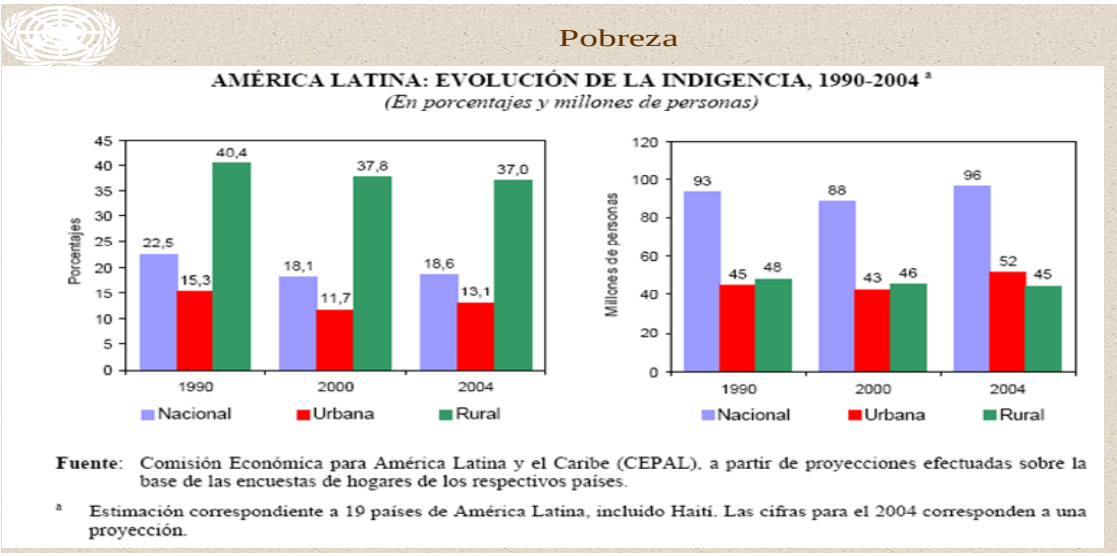
La segunda reflexión es sobre Chile. Poca gente recuerda cuál es el nivel más bajo de pobreza que tuvo Chile antes de la historia de éxito moderno. Chile superó ese nivel de pobreza hasta hace sólo tres años; o sea que en realidad volvió al nivel de pobreza que tenía originalmente. Al ver únicamente la historia reciente, podemos tener perspectivas equivocadas. Es más difícil combatir el nivel de pobreza actual; es decir, una cosa es recuperar los

niveles de pobreza que se tuvieron y otra es reducirlos. Esto está hoy en el centro de la discusión, y aunque en América Latina la pobreza tuvo prioridad en la agenda política, la desigualdad no.

El tema de la equidad es un tema al que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) está dando mucha importancia. Los temas de mujeres y género no siempre han estado claros para los hacedores de política pública (*policy makers*): cuando se tienen que tomar decisiones de política, no siempre se pueden escoger esos temas desde el principio. Esto está documentado en el reciente Informe Regional de las Metas del Milenio que publicó la CEPAL. Allí se muestra lo que ha pasado en la región en la parte nacional, urbana y rural.

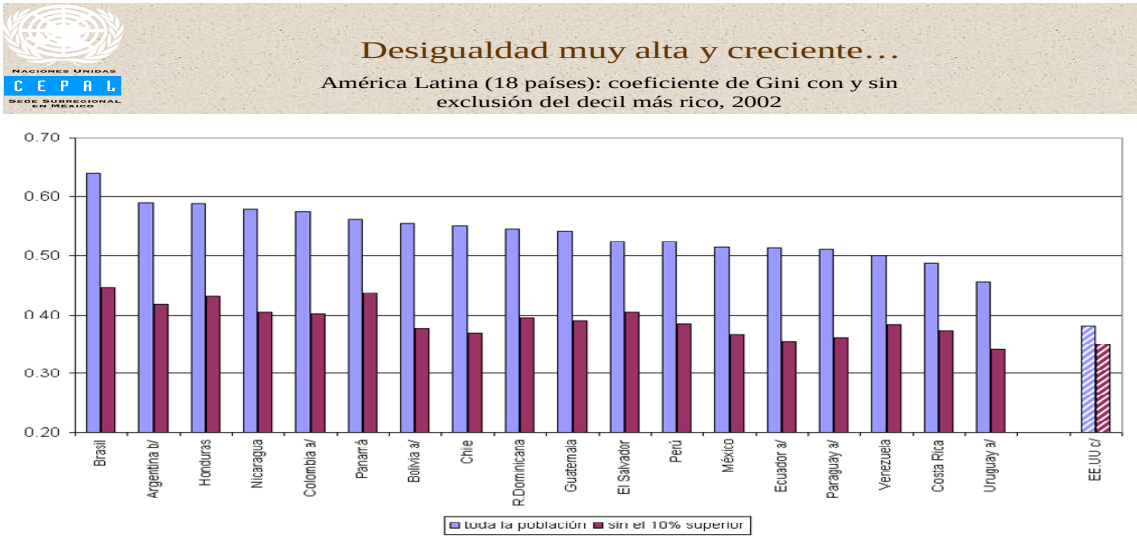
Al respecto, podemos observar que, cuando comparamos los años de 1990 a 2004, viéndolo en valores absolutos (es decir, millones de personas), efectivamente la pobreza ha aumentado, pero si lo vemos en valores relativos (porcentajes), la pobreza ha disminuido. Por eso hay quienes utilizan unos y otros datos. También observamos que la pobreza rural es lo que más ha disminuido en la región (gráfico 1).

Gráfico 1



América Latina, comparada con las otras regiones del mundo, es la región más desigual del mundo, sin importar cómo se la mida (gráfico 2). Además, nuestras fluctuaciones se equiparan a los niveles más altos de desigualdad que se observan en algunos de los países de otras regiones.

Gráfico 2

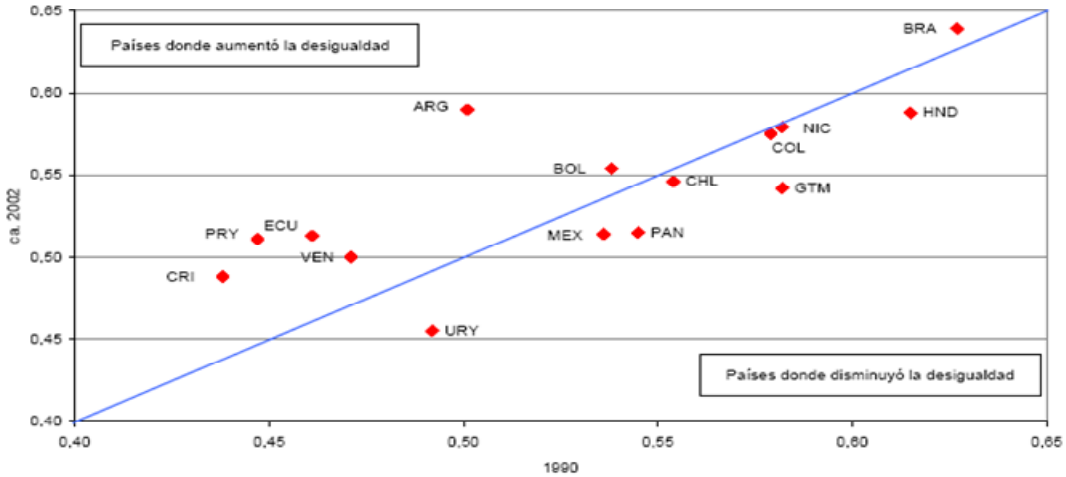


Por ejemplo, si se eliminara el último decil del ingreso para calcular la desigualdad, es decir, el diez por ciento más rico de la población, en muchos países de la región habría niveles de desigualdad parecidos a los de Europa (gráfico 3). Adicionalmente, ha aumentado la inequidad medida a partir del ingreso (aunque también podríamos medirla en términos de territorio, de activos, de crédito, etc.). Entonces, la causa de que tengamos los mayores

niveles de pobreza con el mismo nivel de ingreso *per capita* es la desigualdad.

Gráfico 3

AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN EL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2002 [a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Cálculo a partir de la distribución de las personas, ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, de Bolivia (1990) a ocho ciudades principales más El Alto, y de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción.

Un investigador calculó que América Latina tenía un cincuenta por ciento de exceso de pobreza por los niveles de desigualdad que se registraban; es decir, hay 220 millones de personas en condiciones de pobreza, cuando se podrían registrar sólo110 millones de personas pobres si se hubieran mantenido los niveles de desigualdad que teníamos en los años sesenta. En este sentido, el problema de la desigualdad no es menor para tomar decisiones de política social (su diseño y la destinación de recursos) y saber qué es lo que se va a combatir: la pobreza o la inequidad.

Otro punto importante es que hay una menor elasticidad entre pobreza y crecimiento, o sea, el crecimiento económico resulta cada vez es más inefectivo para combatir la pobreza debido a los altos niveles de concentración del ingreso. América Latina no sólo tiene niveles iniciales grandes de desigualdad, sino que tiene niveles crecientes de desigualdad, y los dos afectan la efectividad del crecimiento cuando se trata del combate a la pobreza.

Sobre el impacto negativo que tiene la desigualdad en el crecimiento económico, la mayoría de los estudios coinciden en que los países de ingreso medio-bajo no van a poder alcanzar niveles de crecimiento de 6 o 7 por ciento mientras mantengan estos niveles de inequidad y de pobreza, con

lo cual concuerdan incluso quienes dan prioridad al crecimiento sobre la distribución. Los estudios de violencia, por ejemplo, nos muestran una débil correlación entre pobreza y violencia, pero la correlación entre desigualdad y violencia es clarísima.

Muchos de los problemas de gobernabilidad provienen de la inequidad y no de la pobreza. La ingobernabilidad se sustenta en la percepción de las inequidades y de la falta de movilidad de los sectores medios, no sólo de los sectores pobres.

En un documento presentado por el investigador Rabalion se comparan dos países que tienen un crecimiento *per capita* del 2%; en ambos países se registra un 40% de la población por debajo de la línea de pobreza. Uno de estos países presenta un índice de GINI* de 0.3, y el otro de 0.6 (muchos de los países de América Latina como Brasil, Chile, Panamá, etc., se aproximan al 0.6). El país que tiene el índice más bajo podría reducir la pobreza en 10 años, mientras que el segundo, es decir, el país que presenta un índice de GINI de 0.6, podría reducir la pobreza después de 57 años. Lo anterior no es algo teórico; implica el sacrificio de muchas generaciones para poder combatir a la pobreza.

Por otra parte, el movimiento feminista ha sido de los pocos que ha considerado siempre el tema de la inequidad. En otros ámbitos, se ha tomado todo el tema de las mujeres como un tema asistencial por ser un grupo vulnerable. En las políticas de combate a la pobreza se ha concebido a las mujeres como madres y como población funcional para los programas; sin embargo, si se aliena una parte importante de las capacidades de la población de cualquier país, el problema de los derechos y de la ciudadanía se agudiza.

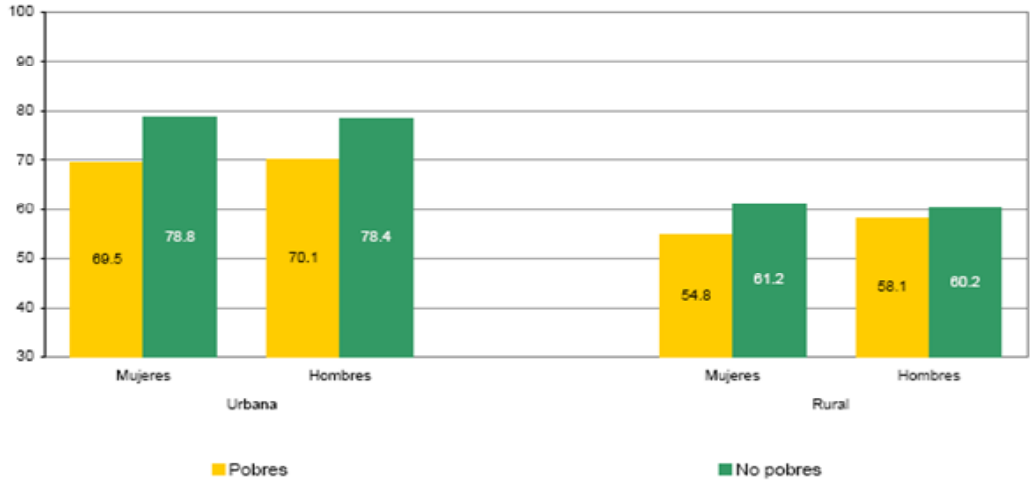
Actualmente hemos tenido logros en educación, tanto primaria como secundaria y terciaria. Actualmente, hay una brecha de género inversa en muchos de los países de América Latina en el tema educativo y hacerlo ha tomado mucho tiempo (gráfico 4). Si analizamos el tema educativo por profesiones, encontramos una alta representación femenina en carreras de humanidades, de ciencias sociales y, especialmente, en las ciencias médicas.

Gráfico 4

* El coeficiente de GINI mide la inequidad en un rango de 0 a 1. Mientras más alto sea, es decir, mientras más se acerque al 1, mayor será el grado de inequidad existente en el país (N. del E).

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES EN ZONAS URBANAS Y 13 PAÍSES EN ZONAS RURALES): ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN DE 13 A 19 AÑOS DE EDAD SEGÚN SEXO, CONDICIÓN DE POBREZA Y ZONA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL AÑO 2002 [a]

(En porcentajes)



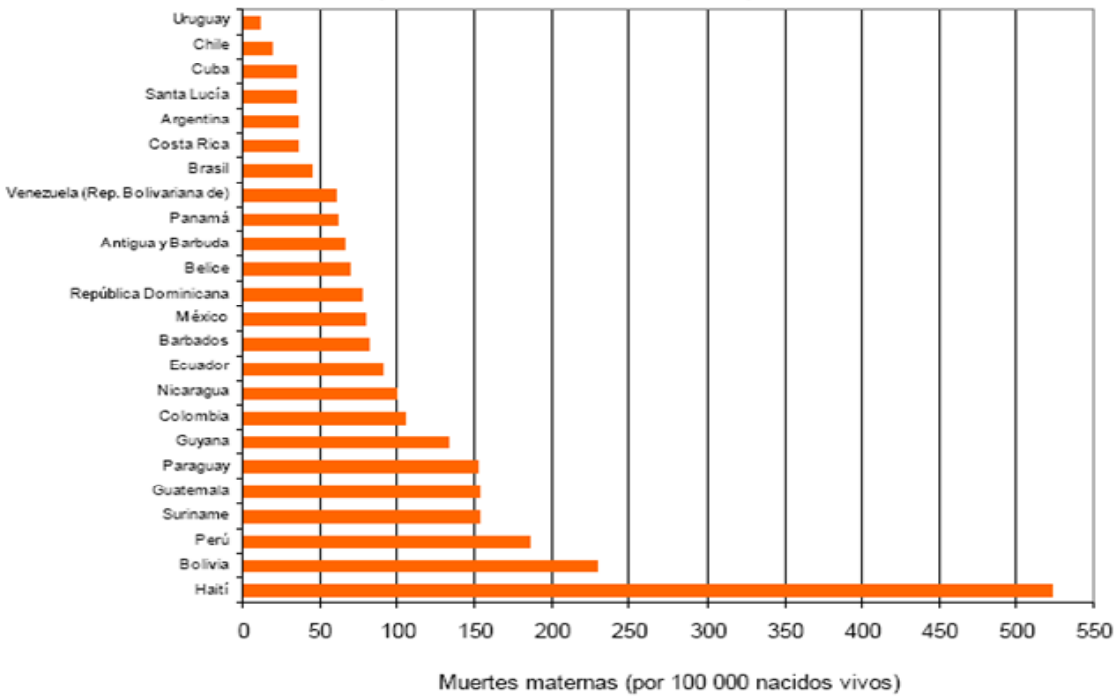
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Zonas urbanas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
Zonas rurales: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Por otro lado, los promedios de asistencia escolar por zona geográfica en América Latina a veces representan poco las desigualdades persistentes entre las mujeres indígenas.

Según el Informe de las Metas del Milenio son pocos los países que siguen manteniendo niveles de mortalidad materna altos en la región. Lo mismo con la atención del parto: hay focos de países con problemas, pero se registra un casi cien por ciento de atención calificada (gráfico 5).

Gráfico 5



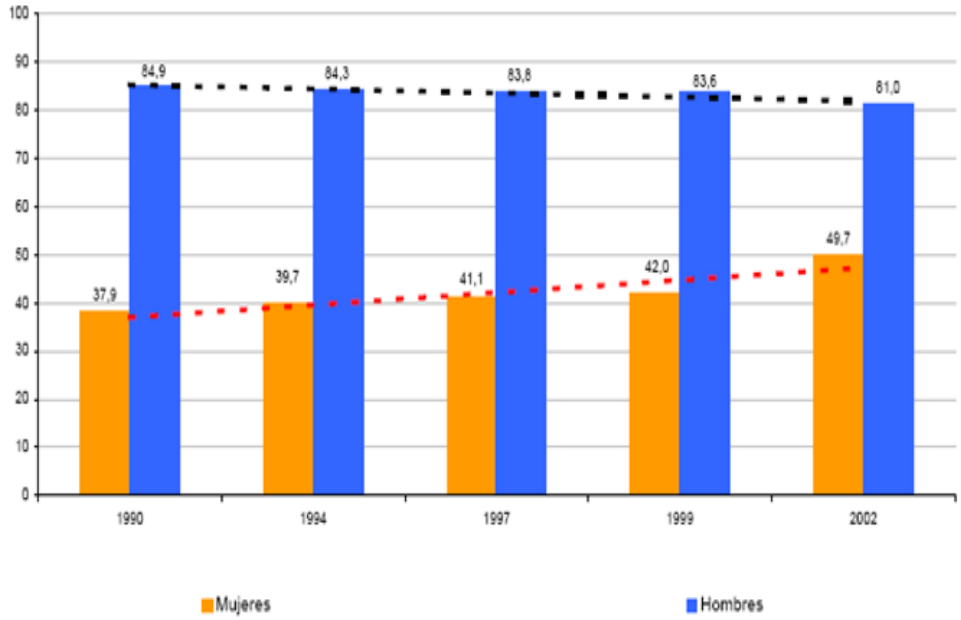
Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la base de los indicadores de la *Iniciativa Regional de Datos Básicos de Salud: 1995-2005*, 2004.

Asimismo, se presenta un aumento en las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral (gráfico 6).

Gráfico 6

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN POR SEXO, 1990-2002

(En porcentajes)



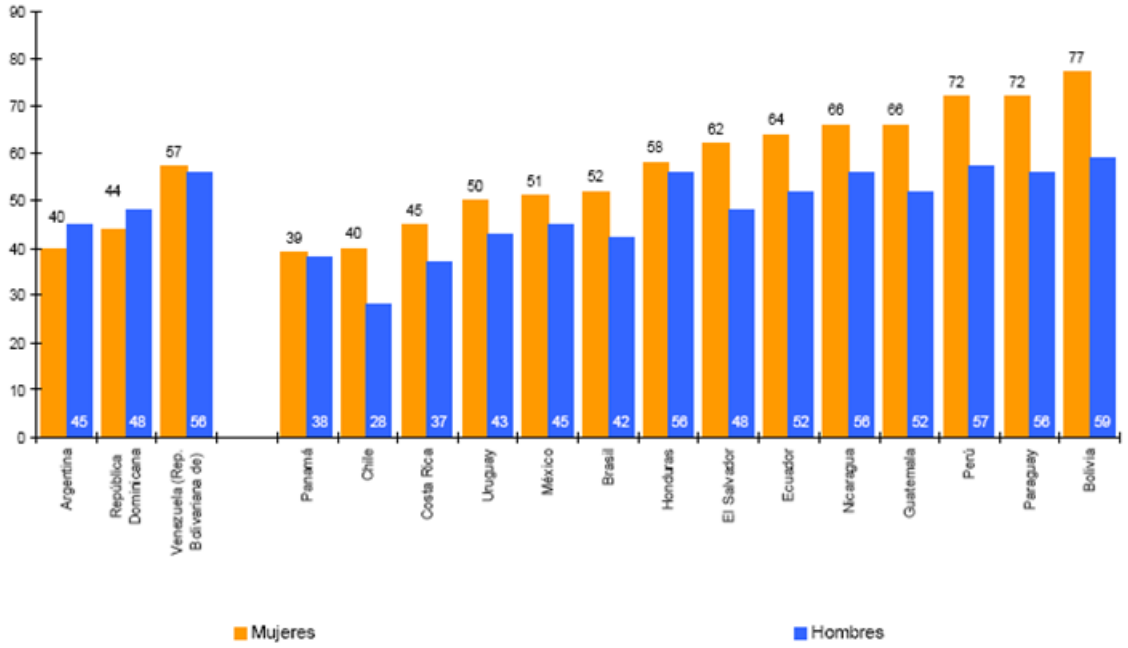
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En realidad, antes no se tenían registrados datos precisos; es decir, el trabajo femenino ha estado subvaluado, ya que hay muchas actividades que no se contemplan como participación laboral femenina. Entonces este aumento puede deberse, simplemente, a que las mujeres están insertándose cada vez más a sectores formales y, por lo tanto, se contabilizan más. De cualquier forma, la fuerza laboral de los hombres se han mantenido, y la participación femenina se ha incrementado (gráfico 7).

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DEL 2002

(En porcentajes)



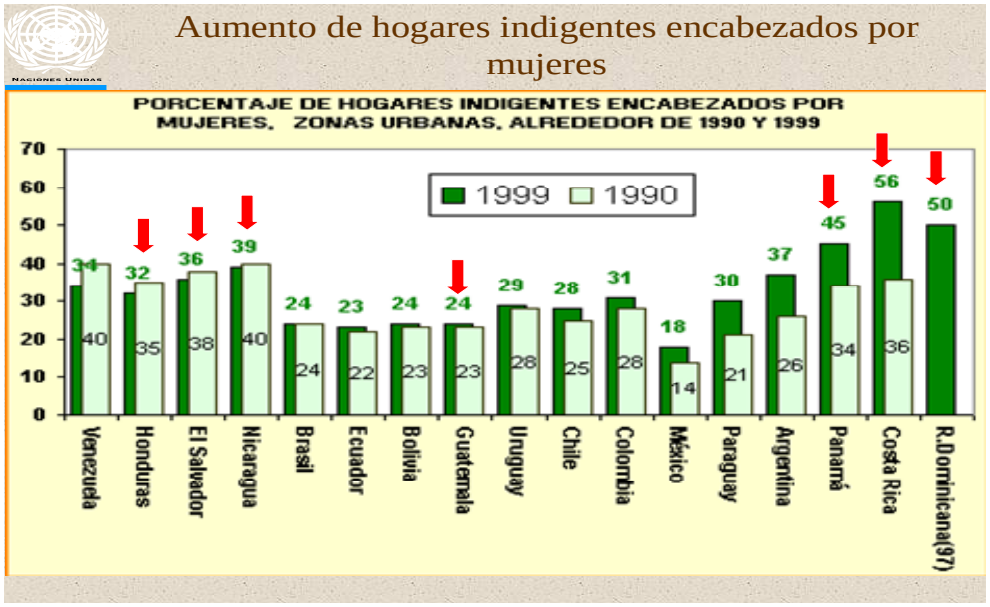
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La pregunta es: si hemos tenido tantos logros, ¿por qué en términos de equidad de género hay pocos avances? Esto es parte de la discusión que debemos tener en la agenda. El logro de igualdad en servicios públicos y en otros sectores no refleja el panorama completo ni los problemas básicos detrás de una concepción de género. Los roles, las percepciones, las relaciones de poder y la autonomía son temas que también deben contemplarse. Estos datos pueden ser confusos en la medida en que hay informes que reconocen avances en la equidad, sin mostrar los rezagos en el núcleo duro del problema. Esta dialéctica, para nombrarla de alguna manera, debemos tenerla presente cuando valoramos los logros obtenidos.

Así por ejemplo, la representación de mujeres en pobreza –reflejada en el aumento de hogares de jefatura femenina en algunos países de la región– podría dar la impresión de que aquélla se nivela (gráfico 8); sin embargo, lo que ocurre es que no logramos encontrar en estos indicadores las diferencias de género cuando hablamos de países como Honduras que tiene un 70% de su población en pobreza. Cuando analizamos la situación de países que

registran sólo un 20% de su población en pobreza, observamos que los mecanismos del trabajo y del mercado sí discriminan a las mujeres en términos de oportunidades.

Gráfico 8



Hay países con mercados informales más pequeños, o sea, con más oportunidades de desarrollo humano, en donde estas discriminaciones por género en los mecanismos económicos se evidencian debido al mejor funcionamiento del mercado. Este es el caso de Costa Rica y Panamá, que cuentan con el mayor nivel de desarrollo humano de la región centroamericana, así como Argentina, en América el Sur.

A pesar del aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y de la mayor absorción de mano de obra femenina en ciertas actividades (gráfico 9), las mujeres en el mercado informal siguen teniendo ingresos medios menores a los de los hombres que desempeñan la misma actividad. Lo peor es que, no obstante el mayor nivel educativo de las mujeres para lograr equidad, la brecha salarial promedio entre hombres y mujeres aumenta a mayor nivel de instrucción.

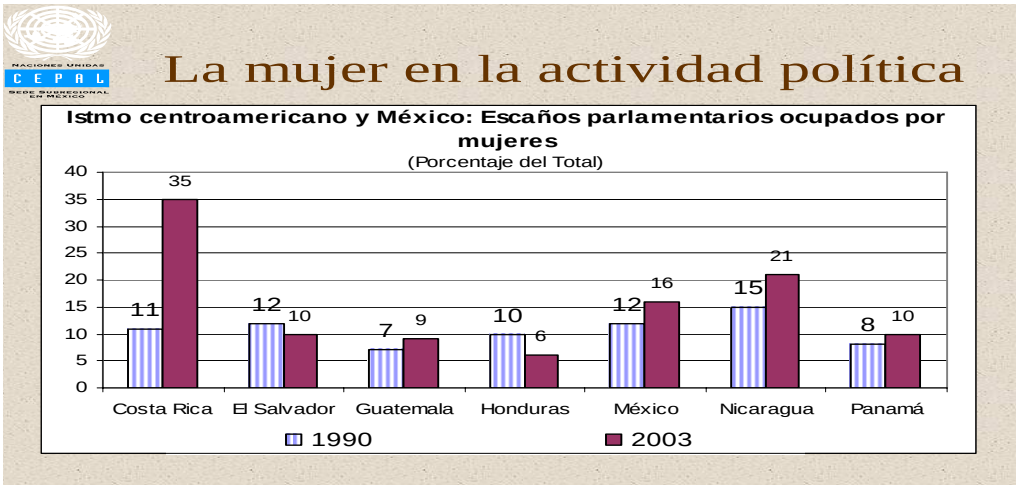
Gráfico 9

El trabajo doméstico no remunerado y de reproducción, imprescindibles para la sobrevivencia de los hogares, se encuentra casi totalmente en manos de mujeres, tanto en áreas rurales como urbanas.

Otro dato importante es que la maternidad en la adolescencia ha aumentado, pese a la baja en las tasas de fecundidad en muchos de los países de la región. Eso sigue siendo un problema porque no sólo importa cuántos hijos tiene una mujer, sino cuándo se tiene el primer hijo, o sea, cuándo el tema de la maternidad se convierte en un factor a considerar.

Otros ejemplos los encontramos en el tema de la violencia y de la participación política. Los únicos países que han podido mantener una representación alta de las mujeres en los poderes legislativos (diputadas, senadoras y unicamerales) son los que tienen cuotas de discriminación positiva. Además, no ha sido posible mantener altas tasas de participación en estas instancias por no contar con leyes permanentes que lo acoten y que lo exijan (gráfico 10).

Gráfico 10



Cuando llegamos a los temas del poder, de las tareas y de las oportunidades económicas, las discriminaciones siguen siendo, a pesar de los avances, sumamente fuertes. Los avances en la equidad de género y en la igualdad de algunos servicios no están yendo de la mano tan fuertemente como hubiéramos esperado, y la culpa es tanto de los impactos de algunas políticas públicas como de la ausencia de otras.

No pretendo hacer un diagnóstico, sino plantear las dicotomías, muchas veces falsas, que se presentan alrededor de esta discusión. Por ejemplo, se ha dicho que lo que se ha logrado con la organización y la lucha femenina es poco, pero creo que este sigue siendo un elemento fuerte en muchas de las tomas de decisiones en el campo más global.

Por otra parte, hace falta un balance entre las políticas económicas y las políticas sociales. El tema de la articulación de lo económico y lo social para

combatir la inequidad de género es todavía marginal en la investigación y en la discusión económica, más allá de los temas de oportunidades productivas o de los temas de micro-créditos, que tienen más relación con la pobreza que con la política económica general. Así pues, el problema de la articulación entre las políticas económicas y sociales persiste; es bastante conocido que las últimas tienen que otorgar ciertas capacidades y que las políticas económicas dan las oportunidades. Pero si no se alinean, será difícil logar mejoras duraderas. La falta de coordinación entre las oportunidades y las capacidades es un peligro que está latente en el Programa Oportunidades, ya que está generando impactos en las capacidades de las nuevas generaciones, pero los jóvenes aún tienen que emigrar de los lugares rurales porque no hay oportunidades de empleo, ni se generan dinámicas económicas regionales y globales adecuadas.

Actualmente, se ha transitado de la dicotomía universalización/focalización a la complementariedad de estos dos extremos. Es decir, ya no se piensa que sólo la focalización es válida y que hay que abandonar la universalidad, o lo contrario, que la universalización se decreta y que ya no se necesitan políticas selectivas para quitar los obstáculos que ciertos grupos de la población enfrentan.

Una de las grandes aportaciones del Programa Oportunidades fue darnos esta lección de focalizar universalizando, es decir, universalizar sus beneficios a todo aquél que estuviera definido como sujeto del Programa, aminorando la oposición entre la focalización y la universalización en el transcurso de 1990 al año 2000. Sin embargo, aun en programas como Oportunidades, la oferta sectorial sigue siendo un obstáculo debido a problemas de calidad importantes en la articulación entre las políticas sectoriales (educación, salud) y las políticas dirigidas al combate a la pobreza hacia grupos humanos específicos; sigue habiendo problemas de respuesta de lo sectorial con respecto a lo focalizado aun dentro de esta concepción más universalista, y eso limita enormemente la potenciación de los programas en las complementariedades.

La institucionalidad que hemos creado en la región fortalece esta división: unos están encargados de la pobreza y los otros de la educación o de la salud. Por poner un ejemplo, tuvimos que pasar tres años discutiendo con el Ministerio de Salud para lograr que el examen del papanicolau se incorporara al seguro de salud. Habrá que ver los impactos del seguro popular en México, toda vez que fue incluido en el Programa Oportunidades. Lo mismo ocurre, en general, con la destinación de presupuestos.

Si lo sectorial no va a responder en términos de su diseño, de su cobertura y de su calidad, lo que se logre con programas incluso no clientelistas y con

buena institucionalidad, será muy reducido, lo mismo que si no logramos articularlo con la política económica.

Para terminar, quisiera abordar el complicado tema del corto y del largo plazo de las políticas, ya que, como alguien me dijo en Costa Rica, los dos inician al mismo tiempo. No se puede planear a corto plazo primero y después a largo plazo. Se debe empezar con perspectivas de largo plazo, incorporando las limitaciones de lo que tenemos en el corto plazo.

La cuestión de darle el dinero a la mujer y verla sólo como madre –característica de Oportunidades– es un problema objetivo, sólo del diseño de la política. Si se quiere romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, hay que plantearse el problema de las transferencias condicionadas. Estas transferencias se pueden dar indistintamente a los hombres o a las mujeres; sin embargo, hay estudios que señalan que la mujer maneja mejor los recursos y los dedica más al capital humano de su familia. Entonces es preferible dar la transferencia a la mujer por lo menos a corto plazo. De esta forma, tenemos un problema no sólo de la efectividad del Programa, sino del balance de poder, porque a largo plazo se intenta, también, cambiar ese balance.

Yo estoy convencida de que, si las políticas y los programas se diseñan con la finalidad de aumentar la autoestima (generando un espacio para la toma de decisiones y el empoderamiento proveniente de dar el dinero a las mujeres, por ejemplo), los cambios en el futuro serán más fuertes (láminas 1 y 2).

Lámina 1

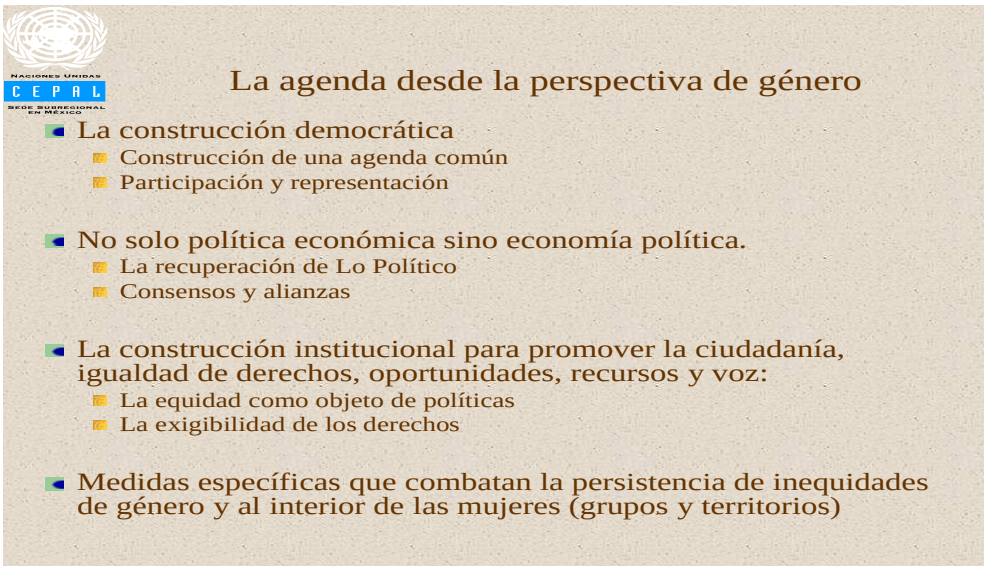
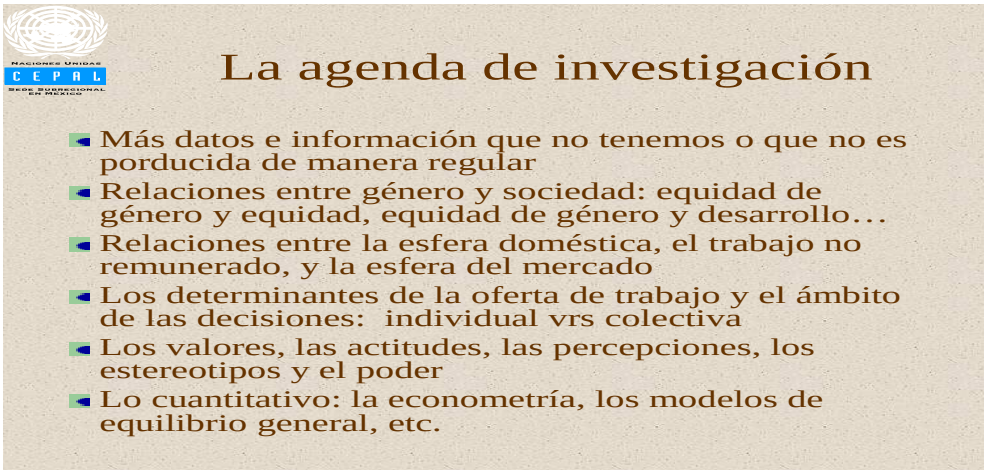


Lámina 2



Un espacio importante para generar cambios en el balance del poder en las familias es el campo de la resolución de conflictos. Si bien el Programa, hasta hace muy poco, no consideraba el tema, si logra hacer compatible un diseño a largo plazo con cambios en el camino de manera gradual y asumiendo la realidad cotidiana. Gracias.

MODERADORA: Clara Jusidman

Pasamos ahora al comentario de Alicia Ziccardi, destacada investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien ha hecho numerosos trabajos sobre desarrollo local y desarrollo municipal, en el marco del desarrollo social.

Comentarista: Alicia Ziccardi (UNAM)

El trabajo de Rebeca Grynspan, como los que realiza la CEPAL, siempre tienen mucha relevancia para los investigadores porque introducen la dimensión comparativa de países latinoamericanos.

En los trabajos de la CEPAL, y en el de Rebeca Grynspan, se vio claramente todo el proceso de urbanización de la pobreza, el mayor peso que tiene en este momento la población urbana en América Latina y las implicaciones que tuvo en términos de cambiar las políticas sociales.

Las políticas de atención a la pobreza durante muchos años o décadas estuvieron circunscriptas al ámbito de lo rural. En este nuevo ejercicio en nivel latinoamericano, sería interesante señalar algunas especificidades más allá del caso de México. Se mencionó que Oportunidades ya tiene una dimensión urbana importante, cualidad que le faltaba en sus inicios. Sin embargo, la CEPAL también ponía el énfasis en otro proceso que era el de feminización de la pobreza, y sería necesario incorporarlo al debate.

Sólo haría dos comentarios: uno en torno a políticas y otro en torno a programas. Estamos encasillados en el Programa Progresa, y me gustaría que tratáramos de hacer una distinción, en cuanto a qué le pedimos a las políticas y qué le pedimos a los programas. Es importante lo señalado por Rebeca Grynspan sobre hablar de pobreza y también de desigualdad. El énfasis que pone en la desigualdad enriquece el análisis, pero también enriquece el diseño de las políticas que se puedan hacer en nuestros países.

Asimismo, quisiera señalar que se ha dado un tránsito importante en América Latina, al pasar de políticas sociales de pobreza cuyo objetivo principal estaba enfocado exclusivamente a la atención del "piso básico de la pobreza" y a la atención de la pobreza extrema alimentaria, a un tipo de políticas sociales que intentan garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, aun con nuestras limitaciones y con lo que implica esto en América Latina.

Es de suma importancia que reconozcamos lo anterior, ya que no hablamos únicamente de políticas sociales delimitadas, estrechas, circunscriptas a lo económico, sino de cómo garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía. Nuestro "Estado de bienestar" nunca fue pleno como en el caso europeo, pero yo creo que hay que reconocer ciertas distinciones en su interior. Por ejemplo, no fue lo mismo la universalización de la política de educación a nivel primario, que el acceso a la salud o a la vivienda.

En este sentido, en las políticas sociales no solamente está el tema de los derechos ciudadanos; también hay políticas que se siguen aplicando de manera sectorializada.

Si utilizáramos el esquema de Marshall para tratar de medir en qué nivel estamos en el tema de la equidad de género, diríamos que todavía estamos en la etapa de hacer efectivos los derechos civiles, los derechos individuales. Entonces, habría que plantearse en qué medida los programas están ayudando a que estos derechos se puedan ejercer plenamente.

En el campo de lo local las condiciones de equidad para las mujeres relacionadas con la presencia en el campo público (voto, participación y representación política, etc.) están muy lejos de ser concretadas. No solamente se trata del ejercicio de los derechos sociales, que sería la creación de capacidades, sino también, de estas otras dimensiones que incluyen la construcción de la ciudadanía, y que tienen que ser asumidas por las políticas sociales.

Sería interesante retomar el esquema que proponen los analistas de las políticas públicas para analizar políticas, en el cual siempre existe una

dimensión sustantiva o ideológica de las políticas y una dimensión operativa. Cecilia Loría colocó en el debate componentes muy importantes para alimentar la dimensión sustantiva, es decir, todo el tema de lo cultural. Sin embargo, la construcción de esas nuevas representaciones donde la equidad es el objetivo último no solamente puede ser vista desde una dimensión sustantiva de esta política pública en particular; también debe ser asimilada de manera transversal por el conjunto de las políticas públicas para que podamos introducir modificaciones sustanciales en términos de equidad.

En el terreno operativo es donde vinculamos políticas con programas. Cuando uno analiza los programas, tiene necesariamente que centrarse en la dimensión operativa, mucho más que en la sustantiva. En este terreno creo que tenemos avances muy importantes en América Latina, y en México particularmente. Se ha pasado de programas simples, de programas asistencialistas, de programas de redistribución de recursos básicos, a programas más complejos. Creo que el Programa Oportunidades es un ejemplo de esta nueva forma de programas.

El tema de las vertientes que tienen hoy los programas habla de esta complejidad y en este sentido hay muchos desafíos porque ya no son programas gubernamentales. En estos programas ya participan o se espera la participación de muchos otros actores sociales. Hay algo muy importante: la institucionalidad. Es decir, nosotros tenemos políticas y programas innovadores, pero heredamos una institucionalidad burocrática, centralizada, tremendamente difícil y, en este sentido, hay que trabajar con los actores sociales y con una serie de contenidos culturales que hay que modificar. Esto constituye una tarea de gran escala en la cual debemos ser conscientes de lo que estamos planteando ya que en el mundo se han dado revoluciones culturales en décadas anteriores que no dieron los frutos esperados.

Hay que trabajar en la capacitación de los funcionarios que están al frente de los programas. Esto es muy importante porque en México, en este momento, hay una revalorización de lo local, o sea, de la transferencia de mayores capacidades hacia los gobiernos locales, en concreto, al municipio; pero el municipio es una instancia gubernamental sumamente débil, desde el punto de vista burocrático-administrativo y como espacio político encargado de generar condiciones de gobernabilidad. Entonces, el énfasis no debe recaer en cambiar los valores de la sociedad, sino los de los funcionarios que están al frente de los programas.

Por ejemplo, en los municipios mexicanos –que son más de 2400– en el año de 1986 se registraban 90 mujeres gobernando municipios. En la década de los noventas, en este país, hubo una revolución pacífica del sistema político, pero realmente hubo una transformación encaminada hacia una democratización del sistema político; sin embargo, en la actualidad el

número de municipios gobernados por mujeres sigue siendo el mismo, incluso se ha reducido. Lo que quiero decir es que los partidos políticos no tienen la menor receptividad hacia el tema de la equidad de género; cada vez tenemos menos presidentas municipales, pero también menos regidoras y menos funcionarias en los municipios. El tema de género, también, hay que meterlo a discusión en el interior del aparato gubernamental, si queremos realmente lograr transformaciones.

MODERADORA: Clara Jusidman

Agradecemos a Alicia Ziccardi por introducir otras dimensiones importantes en la discusión.
Cedemos el uso de la palabra a Irma Arriagada. Ella labora en la Unidad de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Chile. Irma ha venido trabajando, en materia de política social, temas como el de capital social, pero su trabajo se enfoca al tema de las familias. En este seminario Irma Arriagada nos va hablar sobre políticas de conciliación entre familia y trabajo en condiciones de pobreza.

"Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo" [10]

Irma Arriagada
Asuntos Sociales
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL) Chile

La presentación está orientada a toda América Latina; el eje general es el tiempo: el laboral, el doméstico y el de cuidado, cómo se ordena el tiempo por género y cómo va evolucionando.

> *Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.*
>
> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 24

A. El tiempo de trabajo[11]

Las personas desarrollan sus actividades en función del tiempo que disponen. Toda actividad cuesta tiempo. Hay un tiempo objetivo que permite medir y clasificar temporalmente los acontecimientos, pero que nada dice de la experiencia subjetiva del mismo: hay tiempos individuales y tiempos sociales. Obrero/a o empresario/a, jubilado/a o estudiante, cesante o funcionario/a, mujeres y varones, todos ellos tienen nociones diferentes de tiempo, y por ende, tienden a disponer de su tiempo de manera distinta (Lechner, 1988).

Históricamente el tiempo no se dividió en los ciclos clásicos de trabajo, ocio y descanso. Ésta es una elaboración relativamente reciente –del siglo XIX– y válida principalmente para los y las trabajadoras. La preocupación por el tiempo en la literatura laboral refiere principalmente a la disminución de la jornada laboral, proceso que arroja una reducción del tiempo destinado al trabajo en el mercado laboral. Las condiciones laborales norman el tiempo de trabajo y el concepto básico es la jornada de trabajo. Desde mediados del siglo XIX, la reducción de la duración del trabajo y, en particular, la jornada de ocho horas ha sido una de las reivindicaciones más constantes del movimiento sindical. En las primeras épocas de la industrialización, la jornada laboral se extendía de 14 a 16 horas diarias, pero progresivamente fueron reducidas a 12, a 11 y, posteriormente, a 10 horas por día. A

[10] La presentación de cuadros y gráficas se incluye como anexo 3.

[11] Se agradecen los comentarios de Virginia Guzmán. Rosalba Todaro y Haydée Birgin a este texto. Las deficiencias que persistan son responsabilidad de la autora. Las tabulaciones fueron proporcionadas por Vivian Milosavljevic y Carlos Daroch de CEPAL. Las opiniones vertidas no comprometen a la CEPAL.

principios de la Primera Guerra Mundial, esta última cifra era generalizable a Europa. Durante la guerra y tras su finalización, la presión de las organizaciones de trabajadores aceleró el progreso hacia la jornada de ocho horas (N. Valticos y G. Von Potobsky, 1995).

Históricamente, la jornada de trabajo se ha ido reduciendo por razones éticas y de justicia; porque una jornada extremadamente larga tiene como resultado una menor productividad y problemas de salud en trabajadores y trabajadoras. La duración de la jornada de trabajo ha sido siempre un objetivo primordial y un tema importante para la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esto se refleja en el primer convenio de la OIT y en convenios posteriores, estudios generales y deliberaciones a lo largo de los años. Sin embargo, la tasa de ratificación de los convenios Nº 1 y Nº 30 –referidos a la duración del trabajo– ha disminuido. Hacia 2004, sólo 54 de los 177 estados miembros habían ratificado el Convenio Nº 1 y Nº 30. Ninguno de los diez estados más industrializados (Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y Federación de Rusia) había ratificado el convenio Nº 30 y sólo tres habían ratificado el convenio Nº 1. La preocupación generalizada de que la adopción de la jornada de ocho horas diarias pudiera dificultar la producción intensiva necesaria para reconstituir los activos destrozados por la guerra y los problemas económicos de la posguerra en general impidió a muchos países ratificar el Convenio Nº 1. Quizá la ratificación del Convenio Nº 30 se haya dificultado por el hecho de que, en el momento de su entrada en vigor (29 de Agosto de 1933), la reducción de la semana laboral a 40 horas ya se había convertido en un nuevo objetivo de las normas internacionales del trabajo relacionadas con la jornada laboral.

A mediados del siglo XIX, el promedio mundial de horas trabajadas por un obrero era de 5.000 al año; en los inicios del siglo XX era de 3.200; en los años setenta la media era de 1.900 y hacia los noventa se había bajado a 1.520 horas en promedio (Riquelme, 1999). En la actualidad, se tiende a reducir la jornada laboral tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Así, según los datos de la OIT (2003), en 10 países latinoamericanos que contaban con información entre 1995 y 2002, las horas de trabajo disminuyeron en 6 países, aumentaron en 3 y en uno disminuyó para los hombres y aumentó para las mujeres.

B. ¿Por qué considerar el uso del tiempo?

La jornada laboral de tiempo completo continúa sustentándose en una división sexual del trabajo tradicional. El modelo de familia se basa en un padre “proveedor” que trabaja por un salario familiar y una madre cuidadora, responsable del hogar y las tareas de cuidado de las personas (Díaz, 2004).

Esta división del trabajo constituye, hasta hoy, el referente de las políticas públicas y el modelo de socialización de hombres y mujeres. Se ha mostrado que ese modelo tradicional de familia ya no representa a la mayoría de las familias de la región, puesto que existen hogares con dobles proveedores económicos –que impiden que caigan en la pobreza–, familias monoparentales con jefatura femenina y hogares y familias con conformaciones distintas a las tradicionales. Para 2002, las familias nucleares biparentales con hijos y donde la cónyuge no trabajaba, representaban sólo el 36 % del total de familias nucleares (Arriagada 2004a y Arriagada y Aranda, 2004).

Cuando se valora económicamente el trabajo, se olvida sistemáticamente la contabilización del tiempo de trabajo destinado al cuidado de las personas en los hogares, el trabajo de reproducción, el destinado a la producción de bienes de consumo que atienden al bienestar de la población y el tiempo de traslado. Indica Piccio (2001) que la dificultad para medir el trabajo de reproducción social obedece a que su cuantificación estadística requiere una conceptualización del sistema económico que lo incluya de un modo adecuado en su dimensión y calidad. Por tanto, la principal dificultad para considerar el valor del trabajo de reproducción social reside en el andamiaje conceptual y estadístico de los modelos de análisis económicos tradicionales (Benería, 1999). El contenido de dicho trabajo consiste en el cuidado del mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, así como en el cuidado de los cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de relaciones sociales y el apoyo psicológico a los miembros de la familia.

La distinción entre categorías como trabajo y descanso es mucho menos aplicable para las trabajadoras, para quienes las fronteras de ocio, descanso y sueño se superponen con las destinadas al trabajo doméstico y de cuidado. Un problema que dificulta la valorización de las actividades domésticas es justamente la medición de las actividades simultáneas, ya que en el hogar es posible atender varias actividades al mismo tiempo. Pollak propone distinguir dos tipos de actividades simultáneas: a) Paralelas porque se hacen al mismo tiempo (como conducir un auto y escuchar la radio); y b) En espera, o actividades simultáneas que generalmente comprometen la responsabilidad por el cuidado de otros en situaciones en que la demanda real de trabajo es errática: hay que estar pendientes, monitorear, observar. Por ejemplo, cocinar mientras duerme un niño, limpiar la casa mientras se vigila un enfermo (Pollak, 1999 citado en Gálvez, 2004).

El reparto del tiempo destinado al trabajo doméstico y al cuidado familiar es muy desigual entre varones y mujeres: en su mayor parte es desarrollado por las mujeres con independencia de su trabajo fuera del ámbito doméstico. Durante la última década, las tendencias muestran que las mujeres se aproximan al modelo masculino de participación laboral con jornadas

completas, aun cuando, en promedio, sus jornadas en el mercado laboral son menores que la de los hombres.

La información proveniente de las encuestas de uso de tiempo en la región latinoamericana indica que la casi totalidad del trabajo doméstico y la mayor parte del trabajo de cuidado lo realizan las mujeres, participen o no en el mercado laboral. Así lo muestra la información de los módulos sobre uso de tiempo y las encuestas de uso de tiempo realizadas en Cuba (2001), México (1996, 1998 y 2002), Nicaragua (1998), República Dominicana (1995), Perú (1994 y 1997), Uruguay (2003) (Véanse gráficos 1 a 2 anexos). Frente a esta realidad se ha recomendado clasificar la estructura del trabajo doméstico por sexo, pues es sabido que son las mujeres y las niñas las que en su mayoría realizan estas labores (CEPAL, 2004).

A partir de las encuestas de uso de tiempo, podemos derivar tres métodos básicos para valorar el trabajo doméstico: a) Costo de oportunidad: se valora el trabajo según los ingresos potenciales que obtiene u obtendría en el mercado la persona que lo hace; b) Costo de los trabajadores especializados que desempeñan los distintos trabajos: se valora el trabajo según los salarios medios de los distintos especialistas para cada tarea del hogar, cocineros/as, enfermeros/as, aseadores/as, cuidadores/as, profesores/as, etc; y c) Costo del trabajador doméstico remunerado: se valora según el salario promedio que reciben los trabajadores/as domésticos remunerados que realizan tales trabajos.

Dado que en la mayoría de los países latinoamericanos no se realizan encuestas de uso de tiempo de manera regular, el tiempo de trabajo destinado a las actividades domésticas no se contabiliza en la mayoría de ellos. Una forma de estimación del tiempo potencial destinado al trabajo doméstico, reproductivo y de cuidado, consistiría en contabilizar el tiempo de trabajo destinado al mercado laboral y al traslado que realizan las familias de distinto tipo y por etapa del ciclo de vida, y, por diferencia, estimar ese tiempo potencial.

C. Las grandes tendencias en la región latinoamericana

1. El contexto regional

El crecimiento desigual, así como la inserción internacional de la región latinoamericana, han aumentado la heterogeneidad estructural de sus economías. La desigualdad y la persistente pobreza son las características principales de América Latina. Desigualdad que se expresa en el acceso

diferenciado a los recursos –según origen socioeconómico, género, etnia, localización espacial y edad.

La generación de empleos productivos y de calidad es un desafío sin resolver en la mayoría de los países de América Latina, dado que el crecimiento de las economías no se ha recuperado aún de la fuerte caída durante los años ochenta y las consecuentes caídas del producto interno bruto y las crisis de 1997/1998-2001. En el período 1990-2004 la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de sólo 2.7%, es decir, alrededor de la mitad de del 5,5% correspondiente al período 1950-1980. La evaluación de las "Metas del Milenio" indica que la región latinoamericana, coartada por un bajo crecimiento durante períodos largos, ha sido incapaz de mejorar la distribución del ingreso y el acceso a activos productivos, lo que se agrava por la falta de empleos que permitan a los trabajadores salir de la pobreza y a sus hijos acceder a servicios adecuados de salud, educación e incluso alimentación (Naciones Unidas, 2005).

Así, la expansión de la oferta laboral unida a la baja demanda ocupacional, se manifiesta en el crecimiento del desempleo en la mayoría de los países de América Latina. El desempleo se ubica principalmente entre jóvenes y entre mujeres jóvenes; también existe una brecha importante entre la tasa de desempleo femenina y masculina.

Junto con el rezago tradicional latinoamericano en materia de pobreza y distribución de ingresos, se agrega el empobrecimiento reciente de grandes sectores medios de población producto de las crisis económicas que han afectado a la región y, con especial fuerza, a algunos países durante los años noventa. Además, existen evidencias de que los efectos de estas crisis han afectado de manera diferencial a hombres y mujeres (Arriagada, 2005). Junto con la heterogeneidad de situaciones entre países –y al interior de los mismos–, debe considerarse la pobreza por género. En todos los países hay, sin excepción, una sobre representación de las mujeres entre los pobres, encontrándose una proporción mayor de mujeres sin ingresos propios y un mayor índice de feminidad entre la población pobre (CEPAL, 2004a).

La evaluación del avance de las "Metas del Milenio" –recientemente realizada en la región latinoamericana–, muestra los principales desafíos para atacar la desigualdad en la región latinoamericana. Desde esa perspectiva, mejorar la distribución del ingreso y reducir la brecha entre salarios femeninos y masculinos puede potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza.

2. Cambios en el tiempo laboral

El reparto del tiempo laboral de hombres y mujeres se ha modificado, es decir, el tiempo total que uno y otro género en su conjunto usan para trabajar remuneradamente. Para las mujeres el tiempo de trabajo se ha incrementado, mientras que para los hombres se ha reducido, lo que se expresa en la disminución de las tasas de su participación laboral entre 1990 y 2002 (CEPAL, 2005 y CEPAL, 2002, véase Gráfico 3). Asimismo, se ha reducido la tasa de participación laboral infantil y ha aumentado la cobertura de la educación básica y media para ambos sexos.

La participación femenina en el mercado de trabajo se incrementó consistentemente durante el último decenio: la tasa de participación de las mujeres en la actividad económica en 1990 era de 37,9%; en 2002 de 49,7%, con una participación económica más elevada en las zonas urbanas. Por tanto, ha disminuido el tiempo destinado a actividades en el hogar. La población femenina mayor de 15 años que se dedica exclusivamente a labores domésticas se redujo de un 34,6% en 1994 a 28,1% en 2002. Sin embargo, todas las mujeres realizan trabajo doméstico en sus hogares aun cuando las trabajadoras de doble jornada deban reducir el tiempo que destinan al trabajo doméstico y de cuidado.

Las formas de participación femenina en el mercado laboral adolecen de exclusiones, segmentaciones y discriminaciones sistemáticas. La inserción femenina laboral muestra niveles más altos de desocupación, las mujeres acceden a un menor número de ocupaciones y existe discriminación salarial en todos los niveles ocupacionales, especialmente en los niveles más elevados de ocupación y educación (Arriagada, 2004b). Tradicionalmente, la ocupación femenina se ha concentrado en el sector de servicios en sus distintas formas: desde los más modernos hasta el servicio doméstico. La participación de las mujeres en el sector económico de baja productividad en 2002 era del 56% comparada con el 48% de los hombres. Para el mismo año, las mujeres profesionales activas representaban entre el 13% y el 22% del total de las ocupadas, según los países. En suma, la participación femenina muestra no sólo diferencias por género sino también por intragénero.

En una década, el número de familias nucleares urbanas en que la cónyuge o jefa trabaja, aumentó alrededor de 9,7 puntos porcentuales: de 38.8% a 48,5%, lo que da cuenta de la acelerada incorporación femenina al mercado de trabajo. De estas mujeres activas, el 43.2% tiene hijos menores en el hogar (Arriagada, 2004a). Es preciso indicar que de estas mujeres, un porcentaje que varía entre un 21% y un 6% según los países, se dedica al servicio doméstico remunerado. Es decir, si consideramos el total de los

hombres y mujeres en el servicio doméstico, más del 23% y al menos un 7% de los hogares cuentan con servicio doméstico remunerado, especialmente para las familias de mayores ingresos[12] (ver cuadro 1). El número de horas trabajadas por los ocupados en el servicio doméstico es comparativamente más alto que el promedio total de horas trabajadas, salvo en Costa Rica (ver cuadro 2).

En la región latinoamericana, alrededor de 12 millones de hogares urbanos tenían como jefa a una mujer en 1990; en 2002 casi se duplicó, llegando a casi 23 millones, de los cuales 7 millones eran hogares pobres e indigentes.[13]

Asimismo, la información para 2002 sobre tasa de actividad de las mujeres urbanas con y sin hijos menores de seis años, muestra mayor participación laboral entre las mujeres que tienen hijos que entre las que no tienen, éstas son especialmente altas entre aquellas que son jefas de hogar (véase cuadro 3 y gráfico 4 anexos). Las tasas de actividad de las jefas con dos o más hijos menores de 6 años varían entre un valor mínimo de 53% en Perú y el máximo de 76% en Ecuador (véase cuadro 3 y gráfico 5). La consideración de este grupo específico obedece a que al ser jefas de hogar que trabajan y con hijos menores de 6 años concentran el mayor peso, cantidad e intensidad de trabajo, tanto doméstico como remunerado. Enfrentan, asimismo, una menor disponibilidad de tiempo, en la medida en que la crianza de los hijos menores de 6 años requiere mayor tiempo y dedicación, en especial, cuando no se cuenta con suficientes salas cuna y guarderías públicas y privadas. El tiempo invertido en los traslados agrava más este complejo problema: es usual tener que movilizarse por la ciudad, particularmente desde lugares más alejados a los centros de trabajo, lo que potencia la exclusión social y el deterioro de la calidad de vida de las personas más pobres.

En promedio, en 17 países latinoamericanos las mujeres con dos o más hijos menores de seis años, disminuyen en una hora su jornada laboral en comparación con las mujeres que tienen uno o no tienen hijos menores. En promedio se trabaja 38,7 horas, en Chile, Nicaragua, El Salvador. Honduras es donde más tiempo se trabaja: más de 40 horas a la semana, y donde se trabaja menos horas es en Venezuela: 22,9 a la semana (véase cuadro 4). Sobresale la situación del caso chileno, donde se podría indicar que el gran número de horas de la jornada laboral tiene relación con las bajas tasas de participación laboral de las mujeres chilenas en comparación con el resto de los países de la región. Por otra parte, la menor cantidad de horas trabajadas

[12] Se podría estimar una proporción mayor, ya que un trabajador puede realizar trabajo doméstico remunerado en varios hogares (trabajo por horas). También esta magnitud puede reducirse si se considera que algunos hogares emplean más de un trabajador/a doméstico/a.
[13] Corresponde a las zonas urbanas de un conjunto de 18 países.

en Venezuela coincide con el menor número de personas que trabaja en el servicio doméstico remunerado (véanse nuevamente cuadro 1 y 4).[14]

D. Conflictos en el uso del tiempo

La tendencia actual a la flexibilidad de las jornadas laborales en América Latina ha afectado a trabajadores y trabajadoras. La tendencia a trabajar en turnos –especialmente en industrias y en el sector comercio–, en trabajos domiciliarios, en trabajos de jornadas parciales y en jornadas atípicas, impone tensiones en la vida familiar porque los horarios se organizan sólo en función de los intereses del mercado. Esta oposición entre flexibilidad laboral y vida familiar se produce debido a que la vida laboral y familiar discurre en distintos lugares y con horarios diferentes: horario laboral del marido, de la esposa, de escuela, de guarderías, de servicios públicos y centros comerciales y otras organizaciones fuera del hogar. Incluso en Europa, donde la flexibilización se ha efectuado dentro de marcos de trabajo formales, el horario laboral influye directamente en la vida familiar, ya que genera ritmos irregulares y fluctuantes que no satisfacen las exigencias de la vida común como es la continuidad, la estabilidad y la coordinación (Beck y Beck-Gernsheim, 2003).

Este problema es particularmente complejo para las familias en situación de pobreza que acceden a ocupaciones mal remuneradas, sin continuidad ni acceso a prestaciones sociales de salud ni a previsión social. Es decir, donde la flexibilidad laboral es, en realidad, precarización del trabajo.

Una investigación española indica que uno de los principales problemas producto de los cambios sociodemográficos es el conflicto de las personas que no pueden conciliar adecuadamente familia-trabajo. No sólo las mujeres continúan desarrollando las actividades domésticas, sino que los hombres se están involucrando cada vez más en dichas responsabilidades, sintiéndose ambos sobrepasados, debido a la ausencia de políticas de conciliación familia-trabajo para el manejo de tiempos complejos y heterogéneos. Por su parte, las empresas no se sienten responsables de estos conflictos aunque tengan que pagar un costo, como es la disminución de la productividad, el deterioro en la calidad de vida y la rotación de los y las trabajadoras (Chinchilla, Poelmans y León, 2003).

[14] Habitualmente, se tiende a considerar que las mujeres hacen un mayor uso de licencias y permisos laborales, dada su necesidad de compatibilizar tiempos laborales y tiempos domésticos y de cuidado. Un estudio reciente sobre datos de accidentabilidad de la Asociación Chilena de Seguridad muestra que la tasa de accidentabilidad con tiempo perdido total es de 7,9%: 5,1% para mujeres, 9,6% de hombres; la tasa de riesgo de días perdidos por accidentes es de 123 para hombres, 76 para mujeres y, en promedio para ambos, 106; la tasa de riesgo por enfermedades profesionales es en promedio 2,6%, por cada 100 trabajadores: 1,3% para mujeres, y 4,7 % para hombres.

En un estudio realizado por SERNAM (2003) en Chile, se consigna el cambio sociodemográfico que ha significado que las mujeres hayan ingresado al mundo laboral, que –según información del censo del año 2002– constituían un 36% de la fuerza laboral. Los efectos de estas transformaciones se manifiestan en el aumento de las familias en que ambos cónyuges trabajan remuneradamente. Los factores que explicarían esta tendencia serían el incremento de mujeres que cuentan con educación superior, que ambos componentes de la pareja sean profesionales y el aumento en la equidad de oportunidades para conseguir trabajo. Por otra parte, al reducirse la tasa de matrimonios y aumentar la de separaciones, aumentan las familias a cargo de una mujer; las familias monoparentales con jefas ya no constituyen un grupo marginal.

Algunos estudios de caso de la región latinoamericana muestran un cambio importante también de las jornadas laborales cuando ésta se extiende o se reduce en función de las necesidades de las empresas. De esta forma, se muestra la discontinuidad y la alternancia de diferentes formas de empleo a lo largo de las trayectorias laborales y la existencia de distintos tipos de jornadas laborales (Guzmán y Mauro, 2004a y 2004b). En un estudio sobre trabajadores de comercio en Chile se indica que ha aumentado la diversidad de tipos de jornadas laborales, entre las que se cuentan las jornadas extendidas*, "on call"*, reducidas y otras modalidades (Díaz, 2004).

En suma, la organización del tiempo laboral, doméstico, familiar y personal se ha estado modificando en la región latinoamericana: se amplía el tiempo laboral, se reduce el tiempo de permanencia con la familia y el tiempo para uno mismo.

E. Políticas de conciliación entre vida laboral y vida familiar

En las últimas décadas, se produjeron cambios significativos en la economía, la cultura y la política. Se transforma el paradigma de producción que caracterizó al capitalismo industrial, afectando la generación y los patrones del empleo. Las mujeres emergen al escenario público, incorporándose al mercado de trabajo con dobles jornadas: en el hogar y en el mundo laboral. Los movimientos feministas denuncian el orden de género vigente y luchan por cambios estructurales en la organización y división sexual del trabajo y en la separación de espacios públicos y privados, y por transformaciones culturales –reconocimiento y valoración a la vivencia y experiencia de las mujeres– que sustenten un nuevo contrato social en favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

El orden de género está cambiando. Si antes la familia debía ser el soporte del sistema productivo mediante la división de actividades y funciones, hoy esta división se presenta como un obstáculo y una carga para las exigencias de producción individual, lo que produce fuertes conflictos entre la vida familiar y la laboral. Por otro lado, la creciente competitividad de las empresas en mercados cada vez más duros presiona a los empleados ubicados entre las exigencias laborales y la vida familiar. El núcleo familiar primario continúa siendo un soporte básico en las relaciones afectivas, en la construcción de la identidad subjetiva y en la socialización como garantía de los procesos de maduración y desarrollo. Los cambios en el mundo laboral y social vuelven más complejo el indispensable desarrollo afectivo de las personas que en gran medida transcurre en la familia. Ésta suele convertirse en refugio y depositaria de la identidad individual y social. Sin embargo, sobre ella se imponen múltiples exigencias adaptativas, donde las dificultades para el ingreso y la permanencia en el mercado laboral formal e informal de sus miembros constituyen una de las dimensiones centrales y afectan muy negativamente su bienestar.

Los intensos cambios en las relaciones sociales, familiares y laborales requieren que los gobiernos diseñen nuevas políticas públicas que incorporen estos cambios: políticas impositivas, redistributivas, de transporte, reorientaciones del gasto público y del gasto social, así como políticas sectoriales de empleo, educativas, de salud y vivienda, entre otras. Actualmente se requiere una reflexión que permita dar respuestas y diseñar políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, entre los espacios público y privado, entre el mundo doméstico y el mundo social, que no reproduzcan la discriminación laboral, las desigualdades de género y que posibiliten la vida familiar. Esto plantea el desafío de entender la complejidad en la que se van construyendo los vínculos familiares en una sociedad diversificada y desigual, así como la necesaria integralidad e intersectorialidad de las políticas para dar cuenta de esa complejidad.

Se requiere de políticas que sean más eficaces para el logro de la conciliación entre trabajo y familia, teniendo en cuenta que se enfrenta un problema cultural profundo de cambios en el mundo laboral y familiar y la persistencia de modelos culturales muy arraigados que surgieron de un modelo familiar y laboral de hace dos siglos.

Los recursos institucionales que proveen bienestar a las personas son principalmente el Estado, el mercado, las propias familias y el tercer sector o la comunidad. Es evidente que las intervenciones públicas afectan a las decisiones de las familias y, a su vez, las decisiones y la forma de vida de éstas también tienen cierta incidencia sobre las políticas públicas. Una u otra forma de organizar, por ejemplo, la política educativa, la política de vivienda

o el sistema de transporte afectan las decisiones de consumo e inversión de las familias.

Para el diseño y ejecución de políticas de conciliación familia-trabajo se requiere de la voluntad y esfuerzo tanto de las familias, de las empresas y, principalmente, del Estado, sobre todo si se trata de orientar políticas hacia hombres y mujeres de los sectores más pobres; de este modo se puede plantear una nuevo enfoque de bienestar social basado en el cumplimiento de los derechos de ciudadanía, en la igualdad de oportunidades, en la participación y en la solidaridad, de tal modo que el beneficio sea óptimo para las distintas instancias.

Las familias se verán beneficiadas al obtener una mejor calidad de vida, adecuando el cumplimiento de las responsabilidades domésticas, con disminución del estrés y aumento en la satisfacción laboral y profesional, planteando sus requerimientos en términos de programas de conciliación familia-trabajo. Las empresas tendrán trabajadores y trabajadoras más satisfechos y comprometidos con su trabajo, con menos licencias y con mayor productividad. Y, finalmente, si el Estado legisla orientándose hacia todos los y las ciudadanas, se podrá construir un orden más justo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y de la inclusión social.

Existen fuertes interrelaciones entre las decisiones que se toman en las familias, en la propia sociedad y en las políticas públicas. Para el Estado no es indiferente que las familias decidan tener menos hijos y que las mujeres decidan acceder al mercado de trabajo y dividir su tiempo entre el cuidado de sus hijos y de adultos mayores y su actividad profesional. Estas y otras decisiones, así como las pautas de comportamiento de las familias, suponen cambios en la demanda de los bienes y servicios públicos, y deberían modificar las políticas públicas en un sentido o en otro. Hay algunos ámbitos especialmente significativos en esta interrelación entre familia y política pública.

En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de políticas familiares que ayuden a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pues la sociedad debería asegurar, al mismo tiempo, la igualdad de trato y el derecho de la mujer de acceder al mercado de trabajo, así como el derecho de los hijos de ser educados por sus padres y compartir con ellos el mayor tiempo posible de su infancia. No existe una instancia que dirima el equilibrio entre el tiempo reservado al trabajo y el consagrado a la educación de los hijos y a la atención a su familia. Se produce una clara concentración temporal del trabajo durante lo que puede denominarse la “edad central de trabajo”, que coincide con el período más importante para fundar una familia y educar a los hijos. Los nuevos escenarios sociales –que incluyen migraciones femeninas internas e internacionales– también están modificando las

estructuras familiares y se observan hogares de abuelos y nietos, familias monoparentales a cargo de mujeres pero también de hombres cuyas mujeres han emigrado, que requieren de los apoyos sociales necesarios para el cuidado de hijos e hijas.

En segundo lugar, cuando se trata de familia y de políticas de conciliación, no sólo se debe pensar en los hijos sino también en las personas dependientes en el seno de la familia, sobre todo los ancianos. La población dependiente, según las pirámides poblacionales y el aumento de la esperanza de vida, tiende a crecer. La modificación del equilibrio entre personas jóvenes dependientes y personas mayores dependientes pone de manifiesto la necesidad de una revisión de los apoyos de las políticas públicas destinadas a ayudar a aquellas familias a cargo de personas dependientes, e igualmente a hacer posible en dichos casos la combinación de familia y trabajo. Asimismo, es preciso insistir que, en el caso de la población pobre, los mayores esfuerzos deben realizarse desde el Estado, en especial porque la inserción laboral es precaria, insegura y sin cobertura de seguridad social. En el empleo informal no hay empresas que apoyen y, más bien, se trata de autoempleo.

En tercer lugar, la dificultad de compatibilizar el desarrollo de la vida profesional con las responsabilidades ha llevado a las personas a tomar decisiones importantes como retrasar el matrimonio, disminuir la tasa de natalidad, ampliar los años de instrucción y, por lo tanto, retrasar el ingreso a la población activa. En lo que respecta a este último aspecto, en algunos casos la maternidad es uno de los condicionantes por los que la mujer se ve obligada a abandonar la actividad remunerada, sobre todo cuando se acompaña de otros factores como la subsidiariedad del salario femenino, es decir, cuando su ingreso no es el principal en la familia y su empleo es precario, temporal e inestable. Sin embargo, como se mostró en las secciones precedentes, el aumento de los hogares de jefatura femenina y de las familias biparentales con hijos y que tienen dos o más contribuidores económicos al hogar, supone la entrada y permanencia en el mercado de trabajo de muchas mujeres con hijos e hijas menores, que advierten sobre la dificultad de numerosas familias para compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales. Las guarderías, los centros de educación infantil y los colegios deberían ser uno de los recursos principales para ayudar a compatibilizar familia y trabajo. Asimismo, las mujeres se ven obligadas a buscar estrategias individuales basada en la red familiar que debe asumir una sobrecarga de responsabilidades.

Así, los conflictos para conciliar trabajo-familia se presentan cuando las presiones del medio hacen que trabajo y familia no sean compatibles en algún aspecto (Greenhaus y Beutell, 1985). Existen, al menos, tres tipos de conflicto al respecto. El primero se da cuando el tiempo utilizado en una de

las dos funciones impide destinar tiempo a la otra. El segundo ocurre cuando se dan altos niveles de tensión y carga en el cumplimiento de las actividades en uno de estos ámbitos, lo que a su vez afecta el desempeño en el otro. Y el último, tiene relación con las conductas requeridas en ambos campos, en situaciones en que existen incompatibilidades entre los comportamientos deseables en los dos ámbitos (Yang, Chen, Choi y Zou, 2000).

Se han estudiado las consecuencias negativas de estos conflictos trabajo-familia. Entre ellos, es posible mencionar el mayor riesgo de deterioro de la salud para madres y padres que trabajan, un mal desempeño en la función parental, tensión psicológica, ansiedad, irritación frecuente, depresión, estrés laboral y diversos problemas psicosomáticos (Frone, Russell y Cooper, 1997). La dificultad derivada de la ejecución de múltiples actividades no sólo afecta a las personas, sino también a las empresas. La insatisfacción con el trabajo, el menor desempeño y compromiso con la organización, junto a mayores niveles de ausentismo y rotación, pueden ser efectos derivados de las tensiones provocadas por desempeño simultáneo de los papeles laborales y familiares (Greenhaus y Beutell, 1985).

F. ¿Por qué la conciliación es necesaria?

Cambiar los tiempos y los trabajos es cambiar no sólo la cultura, sino el sistema económico y social mediante un pacto político que lo permita. Es necesario orientar las políticas sociales hacia el bienestar social de toda la población; por tanto, las políticas de conciliación familia-trabajo son necesarias como un mecanismo de inclusión social para acortar las brechas en términos de igualdad de oportunidades y, además, mejorar la calidad de vida de las personas. Como con cualquier propuesta nueva –que además toca al mundo empresarial–, hay resistencias al cambio. No obstante, muchas empresas modernas y sus directivos/as han comprendido que los beneficios que pueden obtener son mayores, en términos de tener un personal comprometido y motivado, menores tasas de ausentismo laboral, disminución de la tasa de rotación y de esta manera retener a empleados competentes como integrantes de las empresas. Desde el punto de vista de las familias también se producen resistencias y dificultades para delegar a otros actividades que culturalmente han sido asignadas a las familias, especialmente lo referente al cuidado y atención de los hijos menores.

En estudios realizados en América Latina y Europa, (SERNAM, 2003 o Chinchilla, Poelmans y León, 2003), se ha concluido que no siempre existe coherencia entre las políticas de conciliación familia-trabajo demandadas por los trabajadores y trabajadoras con las que son llevadas a la práctica por las empresas. Existen dos enfoques no deseados en las políticas que intentan

conciliar las necesidades familiares y laborales: uno, empresarial paternalista, que se entromete en la vida privada de los empleados, y otro mecanicista, donde prima el interés y los resultados para la empresa. Chinchilla, Poelmans y León sugieren una tercera alternativa sustentada en la responsabilidad social de la empresa y en los compromisos recíprocos –deberes y derechos– que la empresa mantiene con sus empleados. La puesta en marcha de ese tipo de políticas requiere tomar conciencia sobre la necesidad de este tipo de políticas y de un compromiso y voluntad política de los diversos actores involucrados –empresa, Estado y trabajadores– para establecer de manera óptima el desarrollo e implementación de esas medidas y buenas prácticas. Dado que los actores sociales involucrados no tienen el mismo poder en la negociación, se requiere el apoyo fundamental del Estado y sus mecanismos de fiscalización para hacer cumplir las normativas existentes a la conciliación familia y trabajo.

G. Algunos mecanismos de conciliación

La articulación y la transformación de los tiempos de vida profesional y vida privada denominada "reingeniería del tiempo" (de Oliveira, 2003) corresponde a formas de organización social y no a una negociación privada entre hombres y mujeres dentro de sus casas. En ese plano, existe un amplio campo de intervención orientado a la definición e implementación de las políticas de conciliación trabajo-familia que podrían clasificarse en tres modalidades según el tipo de tiempo al que se orientan:

a) Organización del tiempo de trabajo: en este grupo de medidas de conciliación, se puede encontrar, por ejemplo, el horario flexible (8 horas, pero los y las empleadas escogen su horario de entrada y salida); el trabajo de medio tiempo; los empleos compartidos (dos trabajadores/as de medio tiempo comparten el trabajo de una jornada completa); la semana laboral comprimida (más horas al día para obtener un día o medio día libre a la semana); la jornada laboral reducida (menos horas con un sueldo proporcionalmente inferior); horas anuales (los contratos son por horas al año y no por día); flexibilidad en el lugar de trabajo; tele trabajo o trabajo a distancia, vía internet, entre otros.

La flexibilidad laboral promovida en muchos países, expresada en la oferta de trabajos de tiempo parcial y temporal, ha sido en la práctica un incentivo para el ingreso o retorno de las mujeres al mercado de trabajo, en tanto permite combinar las tareas domésticas, en particular el cuidado infantil, con el trabajo remunerado. Representa, sin duda, un instrumento importante que permite continuar en contacto con el mercado y las actividades remuneradas. Sin embargo, es necesario procurar que dicha flexibilidad no agudice

desigualdades laborales y domésticas de hombres y mujeres al aumentar las brechas salariales entre este tipo de empleo y los de tiempo completo, ni constituya una forma de precarizar el empleo en general. Por otra parte, la incidencia mayor de este tipo de empleo en las mujeres evidencia la persistencia de patrones sexistas en relación con las responsabilidades domésticas (Lylian Mires, 2004). Así, las medias jornadas o las jornadas parciales tenderían a mantener un orden de género tradicional donde el peso del trabajo doméstico y de cuidado recaería exclusivamente en las mujeres.

b) Organización del tiempo de familia, trata de los apoyos a las necesidades familiares y domésticas como: ampliación de la cobertura a los niños en edad preescolar (salas cuna, guarderías), de la seguridad social y asistencia domiciliaria para el cuidado de personas dependientes; medidas de soporte (por ejemplo, permisos parentales cuando nacen o hay hijos enfermos), entre otras medidas destinadas a crear las condiciones para que hombres y mujeres puedan cumplir en forma óptima con sus responsabilidades laborales y familiares o puedan abandonar el lugar de trabajo por una emergencia familiar.

Es urgente evaluar los modelos de protección y cuidado de la infancia y su compatibilidad con el mercado laboral, así como revisar la flexibilidad laboral, tanto en el uso de horarios como en los permisos de maternidad y paternidad, además de facilitar la flexibilidad cuando se tengan hijos menores. Esta situación adquiere especial importancia en la actualidad; por un lado, plantea desafíos a la previsión y planificación de las políticas públicas en el gasto destinado a la creación y ampliación de nuevos servicios de atención a los niños y niñas y personas dependientes; por otra parte, requiere considerar que la socialización y el cuidado de los hijos no es sólo un tema privado de las familias sino que atañe a toda la sociedad, incluyendo a los empleadores.

c) Ahorro del tiempo de cuidado y apoyo a labores domésticas, este grupo contempla servicios que implementa o subsidia total o parcialmente el Estado, la empresa y los propios trabajadores como guarderías y salas cuna dentro o fuera de la empresa, servicios para el cuidado de personas de tercera edad dependientes, plazas reservadas en colegios cercanos u otros servicios domésticos (tintorería, compras, transporte, aparcamiento, restaurante, centros de deportes), entre otros.

Existen algunas medidas para compatibilizar trabajo remunerado y doméstico, implementadas desde hace algunas décadas, como los permisos postnatales y para la lactancia, así como algunas propuestas recientes que otorgan permisos a los padres para cuidar a los hijos con discapacidad y reconocen el valor del trabajo doméstico. Estas nuevas medidas contribuyen a la equidad de género al promover los permisos no sólo a las madres, sino

también a los padres para cuidar a hijos/as enfermos/as o personas dependientes a cargo de la familia.

Finalmente, es necesario que el Estado norme y legisle las medidas de flexibilidad laboral para regular el trabajo domiciliario, con el fin de evitar el aumento de condiciones laborales precarias y la extensión ilimitada del tiempo del trabajo en desmedro del tiempo destinado a la familia y a sí mismo.

Desde otra perspectiva, se requiere flexibilidad y eficiencia en la atención de los servicios públicos. Estos servicios deben adecuarse al tiempo de las personas. Habitualmente, los horarios no consideran el trabajo de las madres, que son las encargadas de llevar los niños al consultorio médico, de asistir a las reuniones de padres y, en muchos casos, realizar los pagos por servicios. Asimismo, se ha indicado que a las madres se las agobia más por medio del cumplimiento de contraprestaciones en las nuevas modalidades de programas de transferencia condicionada, orientados a la población extremadamente pobre (González de la Rocha, 2003; Kessler y Roggi, 2003).

Considerar el tiempo de cuidado, el tiempo laboral y de traslado de hombres y mujeres, así como organizar la producción y reproducción de una manera más equitativa, serían premisas básicas en un nuevo sistema del bienestar social que proporcione mejores oportunidades de vida para la población. Este tipo de políticas requiere un rediseño del Estado y por tanto un nuevo pacto social, político y económico.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Rosario (2004) "Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003" (inédito).

Arriagada, Irma (2005) "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género" en *Revista de la CEPAL* N°85, Santiago de Chile.

_____(2004a) "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina" en Arriagada, I. y Verónica Aranda (comps.)(2004) *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces,* CEPAL-UNFPA Serie de Seminarios y Conferencias Nº42, Santiago de Chile.

_____(2004b) "Desigualdades, exclusiones y discriminaciones de género en el mercado laboral de América Latina", texto presentado en el

Seminario Internacional: “Mujeres, economía y pobreza en América Latina”, 4 y 5 de marzo de 2004 FLACSO, Quito, Ecuador.

Arriagada, I. y Verónica Aranda (comps.) (2004) *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces,* CEPAL-UNFPA Serie de Seminarios y Conferencias Nº42, Santiago de Chile.

Asociación Chilena de Seguridad (2005) Tasas de accidentabilidad, Santiago.

Badgett, M.V. Lee y Nancy Folbre (1999) “¿Quién cuida de los demás? Normas sociosexuales y consecuencias económicas” en *Revista Internacional del Trabajo Vol. 118, Nº,* Ginebra.

Beck, Ulrich y Elizabeth Beck-Gernsheim, (2003) *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas,* Paidós, Barcelona.

Benería, Lourdes (1999) “El debate inconcluso sobre el trabajo no remunerado” en *Revista Internacional del Trabajo Vol. 118, Nº,* Ginebra.

Carnoy, Martin (2002) *Sustaining the New Economy. Work, Family and Community in the Information Age* Harvard University Press, London, England

_____(1999) “La familia, el trabajo flexible y los riesgos que corre la cohesión social” en *Revista Internacional del Trabajo Vol. 118, Nº,* Ginebra.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005) *Panorama Social de América Latina* 2004 Edición 2004 , LC/G.2259-P Santiago de Chile.

_____ (CEPAL, 2004a) Panorama social de América Latina Edición 2002-2003 LC/G.2209-P Santiago de Chile, marzo.

_____(CEPAL, 2004b), Informe de la reunión de expertos: Encuestas de uso del tiempo, Santiago de Chile, 11 y 12 de diciembre de 2003, LC/L.2058.

_____(CEPAL, 2002) América Latina y el Caribe: Indicadores seleccionados con una perspectiva de género, Boletín Demográfico Nº70, LC/G.217672-P, julio, Santiago de Chile.

Chinchilla, M., Poelmans, S. y León, C. (2003). “Políticas de conciliación trabajo-familia en 150 empresas españolas”. Documento de Investigación Nº 498. IESE Business School. Universidad de Navarra, marzo.

Darcy de Oliveira, Rosiska (2003) *Reengenharia do tempo*, Editora Rocco, Idéias Contemporâneas, Rio de Janeiro, Brasil.

Díaz, Ximena (2004) “La flexibilización de la jornada laboral” en Todaro, R. y S. Yáñez (eds.)(2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.

Frone M. R. Russell, M.& Cooper, M. L. (1997), “Relation of work-family conflict to health outcomes: a four-year longitudinal study of employed parents” Journal of Occupational and Organizational Psychology, Nº 70, págs. 325-335.

Greenhaus, J.H. y Beutell, N. J. (1985) Sources of conflict between work and family roles. Academy of Management Review, Nº10 págs.76-88.

González de la Rocha, Mercedes (2003), ‘Oportunidades y capital social’. Ponencia presentada en el Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”, CEPAL, Santiago de Chile, 10 y 11 de noviembre.

Guzmán, Virginia y Amalia Mauro (2004a) “Las trayectorias laborales de mujeres de tres generaciones: coacción y autonomía” en Todaro, R. y S. Yáñez (eds.)(2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.

Guzmán, Virginia y Amalia Mauro (2004b) “Trayectorias laborales masculinas y orden de género” en Todaro, R. y S. Yáñez (eds.)(2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.

Kessler, Gabriel y María Cecilia Roggi (2003), "Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90”. Ponencia presentada en el Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”, Sala Raúl Prebisch, CEPAL, 10 y 11 de noviembre.

Lechner, Norbert (1988) *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, FLACSO, Santiago de Chile.

Mires, Lylian (2004) “Las políticas de empleo en la Unión Europea” publicación de OIT (en prensa).Núñez, Lorena y Francisca Márquez (1999) “Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los países industrializados” en SERNAM (1999) *Políticas de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 1994-1999,* Santiago de Chile.

Naciones Unidas (N.U., 2005) “Objetivos del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe” LG.2331, Santiago de Chile.

Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003) *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra.

Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2004) *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo Nº56, Santiago de Chile.

Picchio, Antonella. (2001) “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida.” Conferencia Inaugural de las jornadas “Tiempos, trabajos y género”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, reproducida en “Género, equidad y reforma de la salud en Chile. Apuntes desde el Género para una economía de la salud.” OPS/OMS. Santiago, 2002

Riquelme, Verónica (1999) “El tiempo de trabajo” en *Temas Laborales Nº11,* Dirección del Trabajo, Santiago. Chile.

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM, 2003). “Análisis de los costos y beneficios de implementar medidas de conciliación vida laboral y familiar en al empresa” en Documento de Trabajo Nº 84. Noviembre,. Santiago Chile.

_____(SERNAM, 1999). “Análisis de experiencias en empresas sobre compatibilizacion de vida laboral/familiar” en Serie Documentos de Trabajo, N°67. Santiago Chile.

Todaro, Rosalba y Sonia Yáñez (eds.)(2004) *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* CEM, Santiago de Chile.

N. Valticos y G. von Potobsky, *International Labour Law 1995* (versión inglesa, 2ª edición revisada) DEventer - Boston: Kluwer en www.ilo.org

Yang, N., Chen, C.C.,Choi, J. y Zou, Y. (2000), “Sources of work-family conflict: a sino-U.S. Comparison of the effects of work and family demands”. *Academy of Management Journal*, 43, N113-123.

ANEXO

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): OCUPADOS URBANOS EN SERVICIO DOMÉSTICO POR SEXO

País	Año	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	2002	14,1	0,1	14,0
Bolivia	2002	8,5	0,2	8,3
Brasil	2001	20,8	0,8	20,0
Chile	2000	16,1	0,1	16,0
Colombia	2002	13,1	0,4	12,7
Costa Rica	2002	10,1	0,3	9,8
Ecuador	2002	11,5	0,7	10,8
El Salvador	2001	8,9	0,5	8,4
Guatemala	2002	9,3	0,1	9,2
Honduras	2002	9,3	0,4	8,9
México	2002	11,1	1,4	9,7
Nicaragua	2001	10,4	0,1	10,3
Panamá	2002	16,6	1,3	15,3
Paraguay	2001	23,1	1,6	21,5
Perú	2001	11,8	0,5	11,3
República Dominicana	2002	10,8	0,8	10,0
Uruguay	2002	22,9	1,4	21,5
Venezuela a/	2002	6,7	0,1	6,6

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

a/ Total nacional.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): HORAS TRABAJADAS POR LOS OCUPADOS, a/
SEGÚN CATEGORÍAS OCUPACIONALES, 2002
(Horas promedio a la semana)

País	Sexo	Ocupados urbanos					
		Total	Emplea-dores	Asalaria-dos	Cuenta propia	Trabajador no rem.	Servicio doméstico
Argentina /b	Mujer	33.8	52.5	33.0	34.6	38.3	.
	Hombre	43.8	53.0	44.3	41.1	34.2	.
Bolivia /c	Mujer	41.3	42.8	40.9	40.4	37.5	52.8
	Hombre	48.0	48.9	49.8	47.9	28.6	59.5
Brasil	Mujer	37.8	46.3	39.4	31.6	32.7	39.7
	Hombre	45.2	50.8	45.0	45.2	32.5	45.2
Chile	Mujer	44.6	50.4	45.6	39.9	45.0	44.6
	Hombre	49.9	52.5	50.5	47.2	39.6	46.9
Colombia	Mujer	41.0	51.1	44.5	33.6	34.1	48.8
	Hombre	49.1	53.2	50.0	48.1	28.4	52.4
Costa Rica	Mujer	41.1	48.3	44.9	28.6	38.8	39.1
	Hombre	50.9	55.3	51.2	47.6	37.9	*
Ecuador	Mujer	41.0	47.2	42.4	37.1	39.4	45.3
	Hombre	46.9	49.4	47.6	45.6	31.5	53.9
El Salvador	Mujer	44.7	48.4	43.9	43.1	41.9	57.2
	Hombre	45.6	48.7	46.1	44.1	36.9	52.2
Guatemala	Mujer	40.8	44.9	42.0	35.6	42.2	50.1
	Hombre	47.8	50.8	49.3	45.7	36.2	*
Honduras	Mujer	43.6	50.7	45.5	38.7	37.6	52.7
	Hombre	50.5	54.4	51.1	50.3	39.0	53.0
México	Mujer	39.9	47.1	41.7	35.2	27.0	.
	Hombre	49.1	53.3	49.6	45.8	35.7	.
Nicaragua	Mujer	43.3	53.5	48.2	38.7	30.7	.
	Hombre	50.6	50.9	52.9	46.9	38.1	.
Panamá	Mujer	40.8	48.8	42.9	26.8	49.3	43.9
	Hombre	45.3	55.1	46.0	41.6	31.8	42.8
Paraguay	Mujer	35.0	43.9	35.7	31.7	35.3	35.7
	Hombre	40.0	40.5	40.8	39.2	35.9	*
Perú	Mujer	37.2	42.4	42.5	31.1	35.8	43.7
	Hombre	47.0	48.7	48.9	44.2	38.4	*
República Dominicana	Mujer	39.5	45.9	42.0	33.3	*	38.9
	Hombre	45.3	51.8	46.2	43.5	*	*
Uruguay	Mujer	37.3	47.6	37.6	35.0	40.0	.
	Hombre	45.1	55.3	46.9	39.6	32.2	.

País	Sexo	Ocupados urbanos					
		Total	Emplea-dores	Asalaria-dos	Cuenta propia	Trabajador no rem.	Servicio doméstico
Venezuela/ d	Mujer	23.2	27.8	29.3	18.8	24.0	.
	Hombre	28.5	31.5	31.2	26.6	25.0	.

Fuente: CEPAL, Unidad de la Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(*) Tamaño muestral insuficiente.

a/ Como criterio de validación se consideró un máximo de 99 horas trabajas por semana.

b/ Período 2002: Gran Buenos Aires + 30 aglomerados.

c/ Período 2002: 9 departamentos.

d/ Total nacional.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN FEMENINA URBANA DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO Y NÚMERO DE MENORES DE 0 A 6 AÑOS EN EL HOGAR, ALREDEDOR DE 2002
(En porcentajes sobre la población total femenina de 15 y más años a/)

País	Número de menores	Relación de parentesco			
		Jefa	Cónyuge	Hija	Otra
Argentina b/	Sin menores	45.2	44.5	47.1	29.4
	Uno	72.8	52.8	46.6	39.1
	2 y más	66.4	39.4	44.4	46.4
	Total	49.9	45.7	46.8	33.5
Bolivia c/	Sin menores	67.2	63.9	40.6	48.3
	Uno	79.5	66.6	43.1	50.3
	2 y más	64.2	56.5	47.7	68.1
	Total	69.5	62.8	42.5	52.9
Brasil	Sin menores	52.4	51.8	58.5	44.1
	Uno	65.1	53.8	58.4	48.7
	2 y más	60.6	42.8	55.8	47.6
	Total	55.1	51.3	58.2	45.7
Chile 2000	Sin menores	49.6	39.4	40.2	38.1
	Uno	58.8	39.3	45.6	39.9
	2 y más	54.9	34.0	42.8	40.6

País	Número de menores	Relación de parentesco			
		Jefa	Cónyuge	Hija	Otra
	Total	51.8	38.8	42.0	39.0
Colombia	Sin menores	58.5	53.7	57.7	48.1
	Uno	71.0	58.8	64.1	54.5
	2 y más	68.4	52.0	64.5	54.8
	Total	61.9	55.0	60.2	50.8
Costa Rica	Sin menores	54.6	41.4	44.9	36.5
	Uno	64.3	45.5	49.3	50.0
	2 y más	58.8	38.7	50.3	59.2
	Total	56.8	42.3	46.3	42.2
Ecuador	Sin menores	65.7	55.7	46.4	42.4
	Uno	72.6	51.8	48.9	42.0
	2 y más	75.8	46.2	62.3	49.1
	Total	68.4	52.7	49.3	43.7
El Salvador	Sin menores	57.8	54.4	46.2	33.3
2001	Uno	67.2	49.2	55.8	38.9
	2 y más	61.1	44.3	59.7	40.4
	Total	60.3	51.1	50.8	36.3
Honduras	Sin menores	61.4	49.3	40.2	42.1
	Uno	62.6	44.8	45.3	45.8
	2 y más	57.9	38.3	48.6	43.8
	Total	61.1	44.9	43.4	43.7
México	Sin menores	60.1	41.6	48.6	36.5
	Uno	63.1	40.2	52.4	38.3
	2 y más	58.6	28.8	53.7	35.9
	Total	60.5	39.1	50.0	36.9
Nicaragua	Sin menores	68.3	55.5	45.7	36.5
2001	Uno	59.1	50.6	55.2	44.0
	2 y más	63.2	43.6	56.0	38.7
	Total	65.0	51.0	50.8	39.8
Panamá	Sin menores	59.2	51.3	50.5	53.5
	Uno	65.7	52.7	56.8	52.4
	2 y más	65.0	39.1	57.1	58.0
	Total	61.4	49.9	53.1	53.9
Paraguay	Sin menores	58.1	59.9	51.8	49.9
	Uno	63.4	58.8	58.0	51.8
	2 y más	55.2	52.0	65.2	59.6
	Total	59.1	57.8	56.0	52.8
Perú	Sin menores	59.2	57.1	53.0	49.0

País	Número de menores	Relación de parentesco			
		Jefa	Cónyuge	Hija	Otra
	Uno	67.3	58.0	55.4	52.4
	2 y más	68.6	53.4	59.8	53.4
	Total	62.0	56.9	54.7	51.1
República Dominicana					
	Sin menores	51.1	52.8	53.4	38.9
	Uno	69.0	58.1	55.4	40.1
	2 y más	62.1	46.7	62.7	44.3
	Total	56.2	53.4	55.0	40.0
Uruguay	Sin menores	42.1	49.4	58.2	35.1
	Uno	66.8	62.2	58.9	48.2
	2 y más	59.4	50.9	52.8	43.3
	Total	45.5	51.9	57.9	38.4
Venezuela d/	Sin menores	63.0	56.2	51.8	42.9
	Uno	67.6	56.3	56.2	49.2
	2 y más	63.4	45.8	56.3	44.4
	Total	64.2	54.2	53.8	45.1

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ $\frac{\text{(Mujeres activas con o sin menores de 0 a 6 años en el hogar) *100}}{\text{Total de mujeres de 15 años y más}}$

b/ Gran Buenos Aires + 30 aglomerados

c/ Período 2002 : 9 Departamentos

d/ Total nacional alrededor de1999 y 2002.

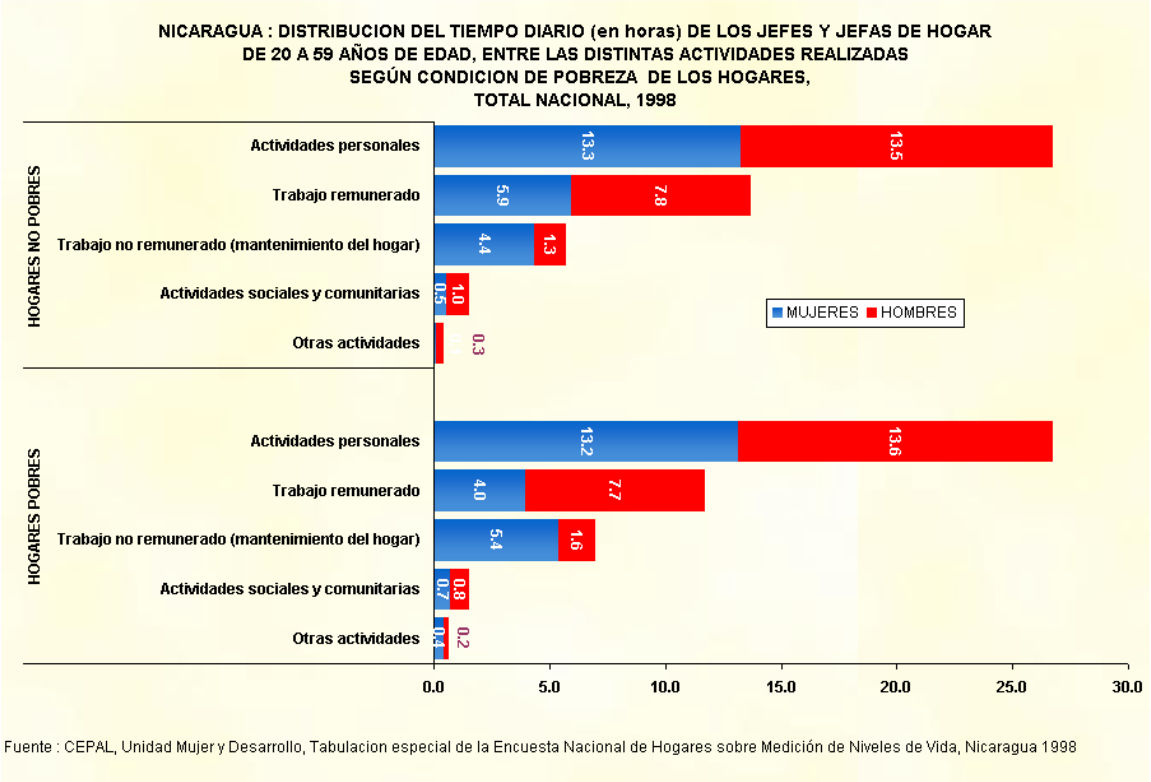
Cuadro 4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROMEDIO DE HORAS TRABAJADAS DE LAS MUJERES OCUPADAS POR NÚMERO DE MENORES DE 6 AÑOS, EN EL HOGAR, EN SECTORES URBANOS, ALREDEDOR DE 2002

	Promedio de horas trabajadas de las mujeres ocupadas con menores de 0 a 6 años en el hogar			
	Sin menores	**Un menor**	**Dos y más**	**Total**
Venezuela	23.7	22.9	22.1	23.2
Argentina	34.4	32.1	30.0	33.4
Paraguay	33.1	36.7	34.3	34.5
Uruguay	37.4	35.6	34.8	36.8
Brasil	37.7	37.7	36.9	37.7
Panamá	40.4	40.6	38.0	40.1
Costa Rica	40.5	40.8	38.4	40.4
R Dominicana	39.7	39.1	39.1	39.4
México	39.9	39.1	39.2	39.6
Ecuador	40.5	40.8	39.4	40.4
Perú	36.2	36.0	39.8	36.5
Bolivia	40.4	39.3	40.1	40.0
Colombia	40.4	40.9	40.1	40.5
Honduras	42.6	43.3	41.7	42.6
Nicaragua	41.8	44.1	42.0	42.6
El Salvador	44.6	44.5	42.2	44.2
Chile	44.1	44.1	44.1	44.1
PROMEDIO SIMPLE	38.7	38.7	37.8	38.6

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

Gráfico 1



Fuente : CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Tabulacion especial de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida, Nicaragua 1998

Gráfico 2

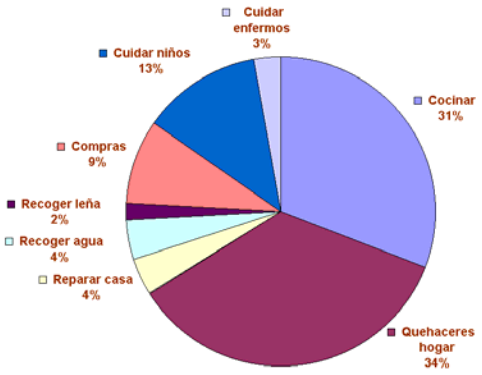
NICARAGUA 1998: DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO TOTAL EN LA REALIZACIÓN DE TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO, SEGÚN SEXO DE LOS JEFES DE HOGAR

ENTRE 15 y 60 AÑOS

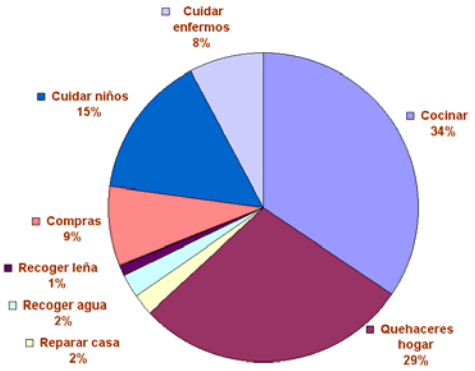
(*Porcentajes*)

JEFAS HOGARES POBRES

(5.4 HORAS)

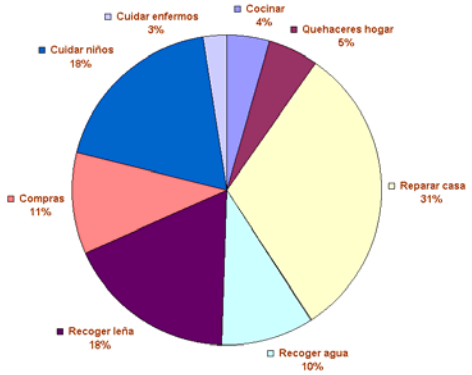


JEFAS HOGARES NO POBRES (4.4 HORAS)

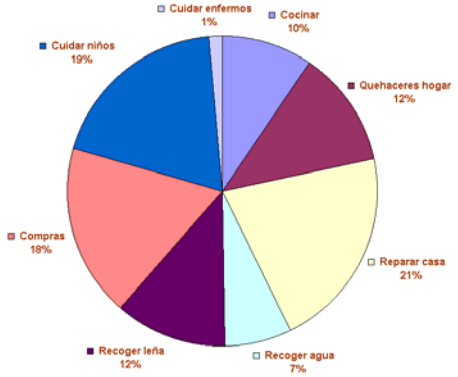


JEFES HOGARES POBRES

(1.6 HORAS)



JEFES HOGARES NO POBRES (1.3 HORAS)

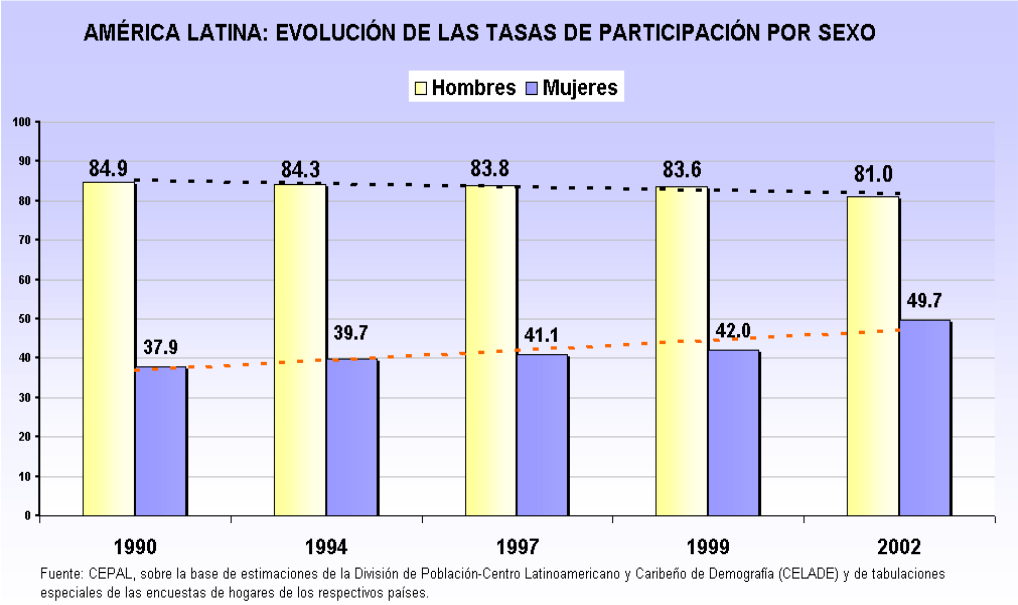


Fuente: Unidad Mujer y Desarrollo tabulación especial de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida, Nicaragua, 1988

Gráfico 3

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR SEXO, 1990 - 2002

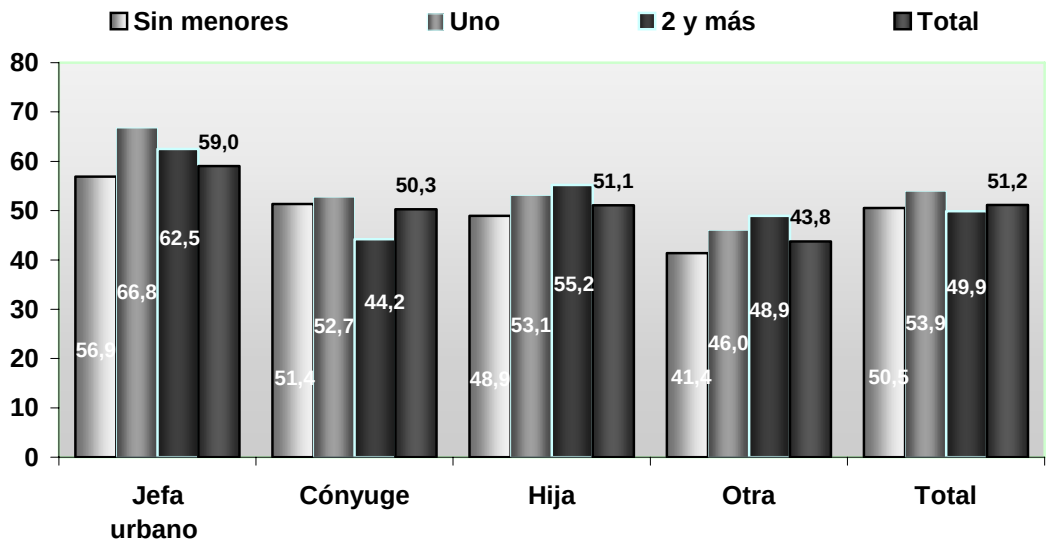
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 16 PAÍSES): POBLACION FEMENINA ACTIVA DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN MENORES DE 6 AÑOS EN EL HOGAR ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas

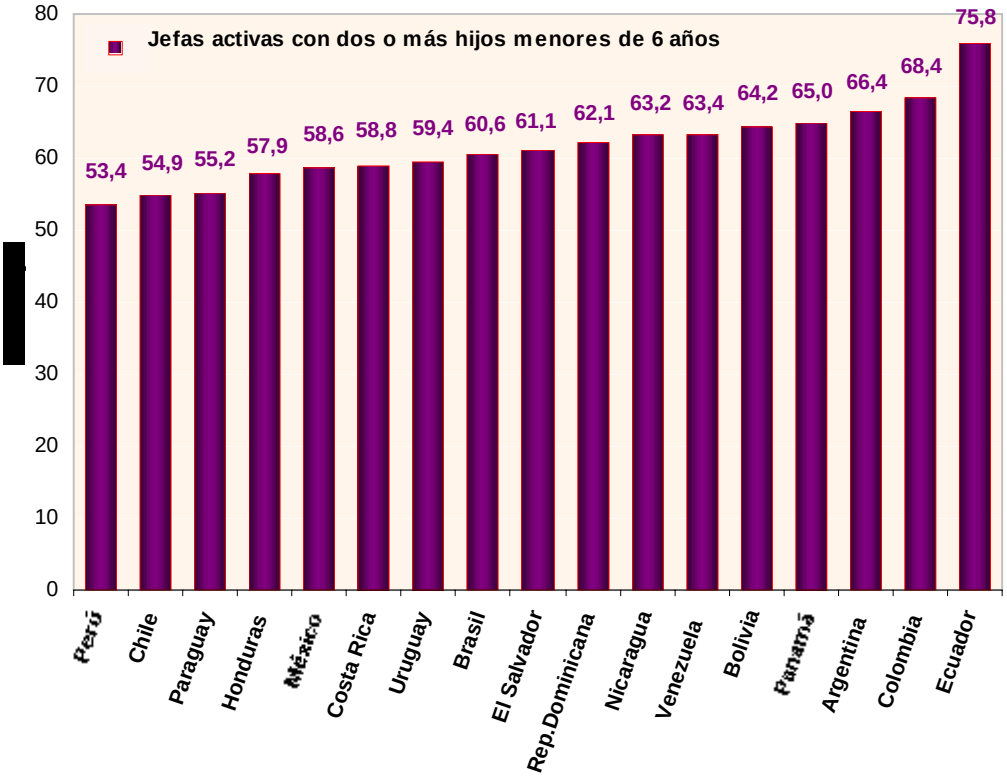
Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

.

Gráfico 5

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): TASA DE ACTIVIDAD DE LAS JEFAS CON DOS O MÁS HIJOS MENORES DE 6 AÑOS

(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulados especiales de las encuestas de hogares.

“Perspectiva de la OIT sobre políticas de conciliación, familia y trabajo en América Latina”

Regina Galhardi
Organización Internacional del Trabajo
OIT

La desigualdad de género no es un problema sólo regional, sino mundial, agudizado por el proceso de globalización que está afectando más a las mujeres que a los hombres.

A pesar de que la participación femenina en el mercado de trabajo se ha venido incrementando en el último decenio, aún siguen existiendo diferencias de género en torno a la remuneración y a las condiciones de trabajo.

El hecho de que las mujeres no tengan acceso a los recursos de producción y no estén organizadas ni participen en los procesos de toma de decisiones, son cuestiones que siguen planteando retos a los interlocutores sociales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al tratar el problema de la feminización de la pobreza.

La eliminación de la discriminación en el empleo y en las ocupaciones es uno de los objetivos que la OIT persigue desde hace mucho tiempo. Esto es, ahora, un elemento fundamental del Programa sobre Trabajo Decente, que tiene como meta promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo adecuado y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Este Programa está basado en el mandato histórico y en los objetivos estratégicos de la OIT: promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear más oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de garantizar empleos e ingresos decentes; ampliar el alcance de la protección social para todos, y reforzar el diálogo social (lámina 1).

Lámina 1

Objetivos Estratégicos

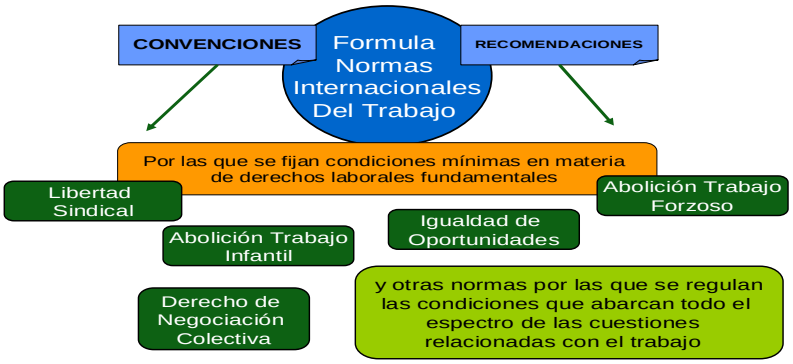
- **Promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo**
- **Crear más oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de garantizar un empleo e ingresos decentes**
- **Ampliar el alcance y la eficiencia de la protección social para todos**
- **Reforzar el tripartismo y dialogo social**

El Trabajo Decente se relaciona con los individuos y sus familias, ya que afecta a todas las sociedades, independientemente de su nivel de desarrollo económico. Asimismo, tiene que ver con el trabajo y las perspectivas futuras, con las conexiones, con las cuestiones relativas al tiempo de duración de la jornada laboral, con la capacidad de conciliar la vida familiar y la vida laboral, con aspectos de escolarización, con la capacidad de competir en un mercado de trabajo y mantenerse al tanto de los conocimientos tecnológicos, y con la recepción de una parte justa de la riqueza que se ha contribuido a crear.

Por otro lado, también se relacionar con la no discriminación, y por lo tanto, con la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres. Un trabajo decente implica tener acceso a empleos en condiciones de libertad y reconocimiento de los derechos básicos; a gozar de un ingreso que permita satisfacer las necesidades económicas, sociales y familiares; a procurar un nivel adecuado de producción social; y, finalmente, a poder manifestar su voz en el trabajo por medio de organizaciones elegidas representativamente.

Una de las funciones más importantes de la OIT es la formulación de Normas Internacionales de Trabajo, las cuales son discutidas y adoptas en la Conferencia Internacional del Trabajo que se realiza todos los años en el mes de junio. Estas normas revisten las formas de convenios y de recomendaciones al fijar las condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales (lámina 2).

Lámina 2



Existen cuatro convenios claves en lo referente a la eliminación de la discriminación:

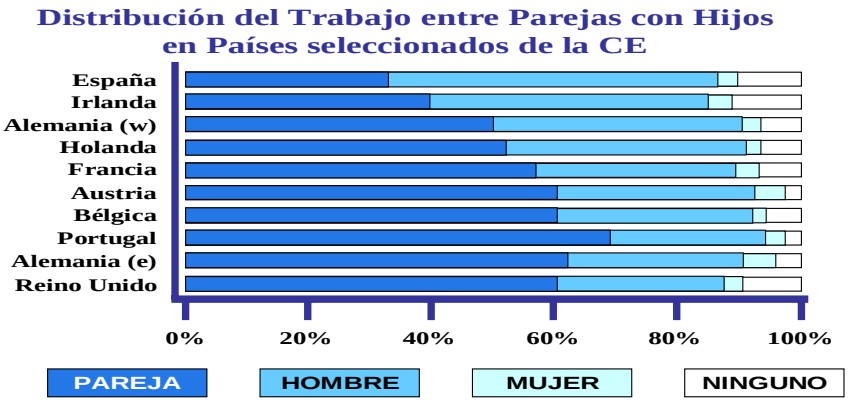
El convenio sobre la discriminación número 111 que fue adoptado en 1958; el convenio número 100 referente a la igualdad de remuneración, adoptado en 1951; el convenio número 156, relacionado con las responsabilidades familiares de los trabajadores; y el convenio número 133, adoptado en el 2000, sobre la protección de la maternidad. En el convenio, el término discriminación quiere decir: "cualquier distinción o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión pública, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato entre el empleo o la ocupación."

El convenio 111, referente a la discriminación, dice que todo miembro se obliga a formular y a llevar a cabo una política nacional que promueva, a partir de métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de ocupación con el objeto de eliminar cualquier discriminación a ese respecto.

El convenio número 100, que trata sobre la igualdad de remuneración, aborda la discriminación en el terreno salarial y busca la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Para hacerlo, se designan las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo. El convenio dice que todo miembro deberá –empleando los medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, y en la medida en que puedan ser compatibles con dichos métodos– promover y garantizar la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor a todos los trabajadores.

En cuanto a la reconciliación del trabajo y la vida familiar, quisiera hacer de su conocimiento que en muchos países es una de las mayores preocupaciones de la política pública. Al respecto, son muchos los factores que han presionado a los gobiernos y a las empresas a enfrentar este aspecto del Programa Trabajo Decente; probablemente, la presión más importante ha venido de las mujeres, debido a su participación creciente en el mercado de trabajo asalariado, pero también, como demostró Irma Arriagada, por el cambio del modelo de la familia tradicional (donde el padre es el único sostén de la familia), a hogares que ya cuentan con dos proveedores económicos. Además de los datos presentados por Arriagada, me gustaría simplemente añadir que esa tendencia es general, no solamente en América Latina, sino también en los países de la Unión Europea. Las familias con dos proveedores económicos son más comunes en todos los países, con excepción de España, Irlanda y Alemania Occidental (gráfico 1).

Gráfico 1



El convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (número 156, adoptado en 1981) dispone que las políticas nacionales deben procurar que las personas con responsabilidades familiares que desempeñan o deseen desempeñar un empleo, puedan ejercer ese derecho sin ser objeto de discriminación. La responsabilidad familiar no debe constituir por sí misma una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo. Este convenio se aplica tanto a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos que tienen a su cargo, como a las

trabajadoras y trabajadores con responsabilidades respecto a otros miembros de su familia que necesiten de su cuidado o sostén, como los adultos mayores, por ejemplo.

Con el objetivo de crear las condiciones efectivas para lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadoras y trabajadores, el convenio establece que los Estados que ratifiquen dicho convenio, deben incluir entre los objetivos de su política nacional, y en la medida de lo posible, la promoción de un ambiente que no genere conflicto entre las responsabilidades familiares y las profesionales. Asimismo, establece que los gobiernos deben tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en lo referente a la planificación de las comunidades y en el desarrollo y promoción de servicios comunitarios, públicos o privados (asistencia a la infancia, asistencia familiar, etc.).

La recomendación 165, que complementa el convenio 156, contiene sugerencias acerca de medidas prácticas sobre el tema, y dispone que, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores, se deben adoptar todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, para permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a la formación profesional y la libre elección de su empleo. Esto se incluyó en el apartado de capacitación.

Posteriormente, en el año 2000, se adoptó el convenio número 183 sobre la maternidad, que especifica la necesidad de otorgar prestaciones y proteger la situación de las mujeres en el mercado laboral durante la maternidad.

Además de las normas anteriormente aceptadas, la Conferencia Internacional del Trabajo el año pasado (2004) adoptó la resolución relativa a la promoción de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres y la protección de la maternidad, integrando las normas internacionales del trabajo dentro del tema de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación.

En conclusión, lo que esta resolución sugiere es la eliminación de todas las formas de discriminación, la promoción de la igualdad y la supresión de los obstáculos que impiden a la mujer ejercer sus derechos.

Como hemos observado, existen herramientas que pueden ayudar a los diseñadores de las políticas públicas a adoptar políticas de empleo y medidas que ayuden a conciliar el trabajo y la familia; las normas internacionales de trabajo identifican y destacan factores a considerar, como por ejemplo, el derecho de los niños y de las niñas de ser educadas por sus padres, el creciente aumento de las personas dependientes, etc. (lámina 3)

Lámina 3

Normas Laborales e Igualdad de Genero

Resolución relativa a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, a la igualdad de remuneración y a protección de la maternidad (2004)

- **Eliminar todas las formas de discriminación basada en el genero y en el mercado de trabajo;**
- **Promover la igualdad entre las mujeres y los hombres; y**
- **Suprimir los obstáculos que impiden que las mujeres alcancen su autonomía económica por medio de su participación en el mercado de trabajo en pie e igualdad con los hombres**

Sin embargo, la evidencia sugiere que existe un abismo entre la ley y la práctica en muchos países que ratifican estos convenios. Conseguir progresos en materia de igualdad de género en la práctica, es aún más urgente si los objetivos que se quieren alcanzar apuntan hacia un crecimiento equitativo, la reducción de la pobreza y el trabajo decente. Los mecanismos de conciliación, sugeridos por Arriagada, representan una contribución a este fin, es decir, medidas que faciliten la transformación del tiempo por medio de un horario flexible o compartido, etc. Dichas medidas encuentran apoyo en el artículo 18 de la recomendación número 165 referente a la reducción de las horas extraordinarias y a la introducción de más flexibilidad en la organización de los horarios de trabajo y en los periodos de descansos y de vacaciones.

En relación a la organización del tiempo de familia, las medidas sugeridas incluyen el acceso a permisos que se requieran en tiempos extraordinarios y el apoyo a las necesidades familiares y domésticas. El otro grupo de medidas de conciliación sugeridas contemplan los servicios de ayuda en torno al desempeño de responsabilidades familiares, tales como: guarderías, servicios para cuidado de personas dependientes, etc.

Estos son ejemplos concretos de lo que dispone la recomendación 165 en su artículo 32 que dice que todos los miembros deberían establecer servicios de ayuda y de cuidado en el hogar –adecuadamente reglamentados y supervisados– que puedan proporcionar a los trabajadores con responsabilidades familiares una asistencia calificada a un costo accesible.

Medidas con este fin, como las explicadas por Irma Arriagada, contribuyen a aliviar la carga de responsabilidades familiares, en la medida que ayudan a reducir el tiempo de cuidado y apoyo a las labores domésticas. Entonces, es

primordial diseñar políticas públicas que minimicen o eliminen el conflicto que existe entre el tiempo de trabajo fuera y dentro del hogar, principalmente, para logar una tasa creciente de la participación de la mano de obra femenina y, así, contar con mejores rendimientos, mayor productividad y competitividad.

Para lograr esos objetivos se requiere un diálogo amplio entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, al igual que con otros interlocutores sociales como las organizaciones no gubernamentales que tratan las cuestiones de las mujeres y las instituciones que prestan servicio de asistencia tanto a la infancia como a la familia.

Mientras el gobierno establezca un contexto político y legislativo básico, las empresas pueden contribuir a ese proceso mediante la incorporación del concepto de igualdad en el trabajo como un elemento central de las políticas económicas sociales. Lo anterior es importante para la implementación de las políticas de conciliación trabajo-familia, así como para la definición de normas de trabajo relacionadas con el tema, en la medida en que son herramientas de la política pública y representan acuerdos alcanzados entre los representantes del gobierno, los trabajadores y los empleadores.
Muchas gracias.

Participaciones, preguntas y respuestas

Moderadora: Clara Jusidman

Rebeca Grynspan plantea un tema fundamental: pobreza y desigualdad; lo que está pasando con la "súper focalización" en programas de pobreza y cómo paulatinamente se recupera el interés por trabajar políticas destinadas a reducir la desigualdad; pero ¿cómo se relacionan pobreza y desigualdad? Planteó otro tema: mujeres y género; cómo hay avances y logros importante en América Latina en la incorporación de las mujeres al desarrollo, aunque subsisten muchísimas asignaturas pendientes en materia de equidad de género; cómo en ocasiones las políticas públicas reproducen la inequidad de género, la cual debe ser tratada de manera mucho más profunda que sólo por programas de entrega de apoyos y de recursos. Esto está relacionado con el tema de cultura, comentado aquí extensamente.

Son importantes algunos de los planteamientos finales de Rebeca Grynspan sobre el campo de Oportunidades: la discusión entre universalización y focalización; la política sectorial en relación con políticas dirigidas a grupos específicos; o la transversalización del género en las políticas sectoriales; cuál ha sido realmente el logro de esta transversalización en lo sectorial; y el tema de los cortos y largos plazos.

Alicia Ziccardi introdujo la diferencia entre el diseño y la conceptualización de políticas *versus* su operacionalización; también planteó la diferencia entre políticas y programas, las dificultades que se observan –en términos culturales– con los operadores directos de los programas en el nivel local.

Irma Arriagada hizo un planteamiento sobre la reproducción de los seres humanos, sobre la tensión que provoca en las mujeres el trabajo doméstico y el extra doméstico y de cómo esta tensión requiere cambios profundos en las políticas sociales. Este es uno de los elementos que claramente hay que incorporar en las políticas sociales a la luz de la globalización, de los cambios en las reglas de la inserción laboral, de la flexibilización, que de alguna manera están significando sacrificios en las tareas de reproducción por la mayor necesidad de realizar trabajo remunerado y extradoméstico. Ella analiza cómo estos hechos afectan particularmente a las familias y a las mujeres que están en condiciones de pobreza.

Finalmente, tuvimos la exposición sobre los marcos de los convenios y los acuerdos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tratan de tomar en cuenta los aspectos de conciliación entre familia y trabajo.

En la presentación de Rebeca Grynspan se llama la atención sobre políticas de balance de poder: cómo un programa de este tipo puede, por un lado, enfrentar la situación en la cual se exige a las madres una serie de actividades y corresponsabilidades, y, por otro lado, ver tales responsabilidades no sólo como una manera de utilizar a las madres como un instrumento de los hijos, sino también como una manera de promover su empoderamiento.

Otro tema es cómo conciliar el tiempo de las mujeres más vulnerables –que como sabemos está limitado a las 24 horas del día– de manera que puedan, a su vez, superarse y, en una etapa futura del ciclo de vida, cumplir con las corresponsabilidades. Creo que es una pregunta no sólo pertinente para Oportunidades, sino para otros programas de la región e, incluso, para otros países. En estos casos no podemos exigir nada más a las mujeres; ya tienen demasiado.

Candelaria Ochoa, Universidad de Guadalajara.
Efectivamente, hay muchos avances teóricos sobre cómo se ha planteado la perspectiva de género en el diseño de los programas, pero no se han vinculado suficientemente al momento de la operación, y han puesto el acento en dos aspectos importantes de la evaluación de políticas públicas: la capacitación de funcionarios que operan el Programa (porque cuando se les pregunta qué entienden por perspectiva de género, contestan: “pues eso de que las mujeres son pobres”). No hay realmente una idea sobre el tema. Por otro lado están los prejuicios. El avance teórico tiene que irse concretando en la operación, en los operadores.

Por otro lado, los municipios no se sienten responsables. Respecto a los centros de atención infantil dicen: “no, al Municipio no le toca”. Esa es otra cuestión importante de la política de los últimos cuatro o cinco años: la descentralización, pues en realidad los municipios no están asumiendo su propia responsabilidad en la implementación de la política.

Teresa Incháustegui
Se han señalado un conjunto de paradojas sobre el avance de las mujeres que muestran muchos de los indicadores históricos: participación del empleo, educación, salud etc. Al mismo tiempo este núcleo duro de balance de poder del que habló Rebeca no se modifica; afortunadamente, el desarrollo de todas estas políticas ha dejado en todas partes una serie de lecciones sobre cómo ubicar el problema.

Hay una diferencia radical entre atención a la pobreza y equidad de género: una cosa es resolver carencias en capacidades, en habilidades, potenciar los funcionamientos de derechos y de bienes activos de la población pobre; otra cosa es empoderar y hacer cambios en balance del poder. La desigualdad y

la equidad no son lo mismo: la equidad es un acto de justicia deliberada frente a estructuras que debilitan derechos y oportunidades de ciertos grupos.

Las políticas públicas para combatir la desigualdad tampoco otorgan equidad, aunque es cierto que la desigualdad y la pobreza afectan más a las mujeres. No solamente la pobreza profundiza sus carencias (como la falta de poder); también agudiza la desigualdad, porque la caída salarial o la inexistencia de derechos sociales tienen que ser compensadas con más trabajo de la mujer, más trabajo remunerado o más trabajo en casa.

Hay distintas formas en que se puede reducir el tiempo dedicado a las labores domésticas; algunas implican balances en los cambios de poder y otras no. Una es contratar servicios domésticos o comprar enseres domésticos, lo cual sólo es posible para las mujeres de ciertos sectores sociales. Se debe transferir la carga de trabajo a otras personas, mujeres del hogar o la familia o gestionar formas solidarias en la provisión de apoyos o cuidados.

En todos los casos se muestra que este famoso “feminismo de Estado”, creado en Beijing, está dejando una serie de saldos que no ha cubierto, y que el reto cultural no es, como decía Daniel Hernández, exógeno a los ámbitos del Estado. Si se pasaron discutiendo siete años en el Sector Salud sobre la inclusión de la detección del cáncer cérvico-uterino como parte del paquete de salud básico, podemos pensar que estamos verdaderamente frente un problema mayor, que es la resistencia del aparato público.

Rebeca Grynspan

El grupo más afectado es el de las mujeres más pobres, pero la desigualdad es un problema que afecta a todas, ¿cómo conciliar eso? Las mujeres más pobres requieren más recursos para salir adelante; pero eso no puede hacerse a costa de las políticas generales que intentan reducir la desigualdad en general.

El tema de la conciliación entre el ámbito doméstico y el ámbito laboral que nos plantea Irma Arriagada, es algo que enfrentamos todas, y no concuerdo con la forma en que se está resolviendo. Renunciar a la maternidad para poder trabajar o para poder tener vida –que es más o menos lo que está pasando en Europa– es una cuestión sobre la cual debemos reflexionar honestamente porque no necesariamente nos va a hacer más felices; no obtendremos una mayor libertad. Detrás de esto está el tema de grados de libertad.

Por otro lado, está la cuestión de las políticas universales. Hay dos cosas que deberían estar no en las políticas focalizadas, sino en las globales, que

repercutirían favorablemente en los demás ámbitos: el tema de la educación preescolar y el número de horas que dura el día escolar, que es un problema para todas las mujeres. Para aumentar la calidad de la educación de todas maneras necesitamos los dos tipos de políticas (focalizadas y globales). Este tema es parte de la agenda nacional e implica una perspectiva de género, ya que afecta a todas las mujeres.

El otro tema es el de la seguridad social. Si tuviéramos sistemas universales de salud y no paquetes mínimos, no tendríamos que haber pasado todo este tiempo discutiendo a qué servicios las mujeres del Programa van a tener acceso. Si las políticas no están bien, tenemos que tener un millón quinientos mil programas y eso no es una solución. Entonces, debemos hacer un llamado a retomar la agenda de políticas generales, aunque hoy parezcan imposibles.

Participé en una mesa de debate en donde planteé el caso de Costa Rica: con un seguro habíamos universalizado los servicios de salud. El expositor que vino después de mí planteó que eso no era posible; sin embargo sí lo fue, ¿es una excepción? Es imperativo comenzar a plantear este tipo de demandas desde la perspectiva de género y desde los programas vigentes.

Hay que reorganizar el gasto –y aquí discuto con los economistas el tema de la articulación entre políticas económicas y sociales. La articulación entre políticas sectoriales y programas requiere un nuevo pacto político, económico y social. A juzgar por lo realizado hasta el momento en la región, ni siquiera la reinvención de las políticas de los años noventas ha sido tan exitosa (con excepción de algunos programas de los cuales se están tomando lecciones también para las políticas públicas). Ahí está el tema del financiamiento.

Otro punto que quisiera destacar es el de la cultura. Es difícil convencer a alguien de que pueda obtener beneficios compartiendo el trabajo doméstico, pero hay que hacer un cambio cultural desde esa perspectiva. Es difícil convencer a un funcionario que debe tratar con respeto y respetar los derechos de las personas pobres. Es necesario un trabajo muy fuerte para evitar que el diseño de un programa no se desvirtúe en su aplicación y en su implementación en los niveles locales, donde influyen culturas burocráticas y locales.

Se planteó la distinción de políticas de superación o de alivio a la pobreza; yo lo conceptualizaría de manera distinta. Todos los análisis de la exclusión social en Europa son muchísimo más ricos porque, precisamente, tratan no sólo la dimensión económica de la pobreza, sino también las prácticas discriminatorias en el mundo laboral, en el mundo social.

Creo que dentro de la conceptualización y teoría de las desigualdades sociales se inscribe la inclusión–exclusión social. Estos programas no sólo son de atención o alivio de la pobreza; son programas de inclusión social y, en ese sentido, se abriría toda una perspectiva conceptual y teórica diferente, que quizá "revalorizaría" algunas cosas y permitiría ver algunas de las carencias de estos programas. Todo el pensamiento de la sociología francesa, y europea en general, ha sido muy fecundo, y en América Latina es un debate que todavía no hemos introducido, necesario para saber si los temas de pobreza y desigualdad son distintos en unos y otros países, o si es un problema de intensidad y magnitud, por ejemplo.

Por otra parte, introduje el tema de los municipios porque me preocupa la operación de los programas y porque conozco bastante de la vida local e institucional, pero no solamente es un tema de capacitación de funcionarios –aunque ciertamente es prioritario– sino de repensar las políticas públicas y pensar los procesos de reforma del Estado que debieron haber acompañado la aplicación de políticas neoliberales, pues esto no ocurrió en nuestro países. Es decir, en la mayor parte de los países seguimos operando con una institucionalidad que es propia del Estado que heredamos y, en este sentido, habría que considerar, por lo menos, dos criterios: transversabilidad, como se dijo aquí, e integralidad de las políticas. No podemos seguir esperando que las políticas se definan sectorialmente; la económica, además de ser la hegemónica, es la que se define autónomamente. Ella no es objeto de debate cuando se habla de las políticas públicas en conjunto. La definen en los gobiernos federales, obviamente en coordinación con los organismos financieros internacionales, y ni siquiera los demás ámbitos de gobierno participan, ni los estatales, ni los locales.

Sirva esto para señalar qué estamos pidiendo a las políticas sociales en términos de resultados, cuando forman parte de un conjunto de políticas públicas que definen y marcan muchas restricciones a las posibilidades de generar equidad, igualdad y mejores condiciones y calidad de vida de la ciudadanía.

Maxine Molyneux

Concuerdo con la observación de Rebeca Grysnpan sobre la ausencia de una reflexión sobre la relación de las políticas económicas, de desarrollo y las sociales. Este debate se está desarrollando en nivel internacional mediante la crítica de las políticas neoliberales basadas en la preeminencia del mercado; ahora hay mucho más debate en relación con el modelo, y las feministas están participando. Esto tiene que ver con el tema de la globalización que, de vez en cuando, se usa para decir que no se puede hacer nada porque todo es global. No es verdad; en Japón se implementaron políticas universales que han extendido su base de protección social; en Corea del Sur también. Así que la construcción

redistributiva está todavía en la mesa de discusión y eso es algo que tenemos que analizar, especialmente con relación a esta cuestión de si estas son políticas de alivio o superación de la pobreza.

Otro punto es el tema del "Estadocentrismo" de nuestro pensamiento. No podemos poner todas las expectativas sobre el Estado, especialmente hoy en día, en los países en desarrollo. Hay que mirar hacia la sociedad civil para fortalecerla sus esfuerzos relacionados al déficit del cuidado, el problema del tiempo, etc. Hay organizaciones de mujeres en la India, las cuales están apoyando a las mujeres pobres y, además, han lanzado un programa de seguridad social para sus miembros, en una relación de sinergia con el Estado; es decir, el Estado está presente, pero no es el que toma la responsabilidad clave. Es una organización de personas, de miembros de la sociedad civil.

Comentario de otros participantes en torno a las ponencias

¿Cómo pasar de políticas económicas a políticas sociales y, ahora, a políticas culturales? Se cree que eso no es posible. Por lo menos el movimiento de mujeres en Latinoamérica ha sido bastante diferente al de Europa. Se ha dejado claro que, por lo menos en América Latina, el tema de la redistribución económica –que tiene que ver con la desigualdad– y el tema del reconocimiento social –que tiene que ver con la equidad– han estado siempre presentes.

Se preguntaba: "¿cómo pasar de un programa que es maternalista, a un programa de ejercicio pleno de la ciudadanía?". Y eso, efectivamente, también rompe con otra idea: el aspecto sociológico y la cuestión de la subjetividad. Ya que la subjetividad se construye en lo social (y eso también habla del movimiento de mujeres), ¿cómo se van construyendo identidades en el mismo movimiento y no en las políticas sociales? Aquí hay un vacío enorme de los actores más allá de las instituciones.

El Programa Oportunidades tiene mucho que hacer en términos de ciudadanía, de acción ciudadana, de participación ciudadana y de redes de sociales de apoyo, porque una de las cosas que está clara es el lugar que se les da a las mujeres para discutir y dialogar; es la única forma de sobresalir y la única forma de socializar.

MODERADORA: Clara Jusidman
Un tema que se relaciona con la política económica, la política social y la pobreza: la política de administración de salarios en este país. En México se ha retenido el salario mínimo por veinticinco años de una manera brutal. Uno de los méritos del Presidente Vicente Fox fue permitir un ligero incremento.

Esto es una de las causas eficientes de la reducción de la pobreza; pero ver solamente ese lado es, también, reducido. Si hubiera una política salarial distinta en este país, si liberáramos el precio del salario, los niveles de pobreza y desigualdad serían distintos; porque al contener los salarios de los más pobres, las mujeres han tenido que trabajar para compensar los bajísimos niveles salariales. De manera que ahora encontramos dos o tres miembros de la familia trabajando: primero fueron las mujeres, luego los niños.

Hemos estado haciendo una investigación sobre la situación social de Ciudad Juárez, y no sé hasta qué punto la conciliación de trabajo y familia es una situación especial y difícil para las mujeres pobres. Yo creo que parte de la razón de que los hogares sean pobres es precisamente por que las mujeres no trabajan, y así se mantienen los mecanismos de reproducción social de los niños y de la familia.

La situación del tiempo de trabajo que se está presentando en Ciudad Juárez es terrible porque el número de hombres y mujeres que se están dedicando al trabajo asalariado es altísimo. Es una ciudad paradigmática de la globalización: se trabaja mucho y se están abandonando totalmente las tareas de reproducción por falta de tiempo. La infraestructura social de apoyo es inexistente: generalmente han sido organizaciones no gubernamentales las que han desarrollado esquemas alternativos. El problema se ve con mucha claridad: al no haber tareas de reproducción, se termina abandonando a los jóvenes y a los niños.

Esto tiene como consecuencia, por ejemplo, que los niños no sepan llevar una dieta adecuada; el tema de la obesidad y de distorsiones alimentarias es preocupante en Juárez; no saben cómo resolver conflictos; no saben cómo tomar decisiones; están crecientemente solos.

En el informe del PNUD, sobre mundialización, hay un capítulo que se llama "¿Y quién paga por los niños?"; el panorama económico actual no permite desarrollar plenamente el derecho a ser madres y a tomar decisiones en ese aspecto. Muchas veces tenemos que incorporarnos al trabajo no por libre decisión, sino por tratar de aliviar el empobrecimiento que deriva de políticas económicas poco humanas.

Ciudad Juárez me parece un ejemplo de esta locura en la que nos están metiendo las políticas globalizadoras que para competir deben contar con mano de obra muy barata.

Fernando Cortés
Una de las frases que usó Rebeca hizo desaparecer el índice de GINI, el cual se redujo del .5 al .6, colocándonos en el nivel de Europa.

Lamentablemente, lo que desmotiva es una categoría estadística: el diez por ciento de los que más ingresos están incluidos en la muestra.

Todas las mujeres están regidas por normas de la oficina de estadística de las Naciones Unidas y, en el caso de México, es claro que se están estudiando los sectores realmente ricos.

En México, el décimo decil del ingreso promedio del hogar es de once salarios mínimos, es decir, alrededor de trece mil o catorce mil pesos de todos los gastos en promedio. Si gastas entre trece y catorce mil pesos en promedio, estás en el décimo decil. Éste depende fuertemente de la política de estabilización, y es importante porque en él se encuentran los profesores universitarios, los funcionarios del sector público y del sector privado. Cuando hay crisis, el gobierno despide gente y baja los salarios, de manera que se cae el décimo decil y disminuye la desigualdad. Y cuando hay expansión, por consiguiente, se amplía la desigualdad.

Se está analizando sólo una parte de la distribución, porque en la parte de abajo tampoco están los más pobres. Es muy difícil encontrar información de ingreso sobre poblaciones indígenas monolingües. El dato está restringido a sólo una parte de la población y habría que interpretarlo en ese sentido. Es notable que en Chile, por ejemplo, se ha disminuido la pobreza del cuarenta y dos al veinte por ciento, pero la desigualdad no ha disminuido en lo absoluto porque estamos apuntando a la distribución de la propiedad.

La desigualdad es producto de la mala distribución de los activos financieros, de los activos físicos y del capital humano; el aspecto más fuerte de la desigualdad está determinado por las distribuciones que normalmente no se analizan.

Rebeca Grynspan
Estoy totalmente de acuerdo con Fernando Cortés: en Latinoamérica existe un quintil más concentrado que no estamos midiendo.

Aunque el uno por ciento más rico de la población no esté medido en la distribución del ingreso, concentra partes excesivamente altas con respecto al resto; es cierto que no reconocerlo lleva a políticas equivocadas. Yo estuve en una reunión donde alguien dijo: “vamos a quitar todos los subsidios a las universidades porque estamos subsidiando a los que hacen la distribución del ingreso más inequitativa”. Hay que tener cuidado con este tipo de razonamientos.

¿Feminización de la pobreza? Me parece que el término fue usado excesivamente para medir la alta proporción de mujeres en las poblaciones pobres. El tema del género en la pobreza no hay que reducirlo al de la

feminización en el sentido de la representación numérica de las mujeres, porque hay otros aspectos de la pobreza relacionados con el género. Hay países en los que se ha observado una feminización de la pobreza, y hay países en los que no. En México, no podemos medir esa proporción estadísticamente; en Costa Rica sí.

Una contribución del feminismo a la política económica es remarcar que lo económico no está determinado exclusivamente por el mercado; que hay producción de bienes y hay distribución en áreas que no están sujetas a aquél. Otra contribución es referente al tema de la oferta de trabajo, la cual se construye con diferentes supuestos a los utilizados para hacer políticas económicas en la teoría tradicional.

Irma Arriagada
Alrededor de la discusión sobre la pobreza por género, la pobreza por tiempo es uno de los temas que abordé. Con respecto a los temas de globalización y a los temas de cuidado, estamos observando nuevas estructuras familiares que tienen que ver con las migraciones de mujeres al Primer Mundo para hacer tareas de cuidado. Ese es un tema que requiere investigación.

Por otra parte, estamos asistiendo a familias y estructuras familiares en los lugares donde los abuelos están a cargo de nietos, y padres a cargo de hijos; en Ecuador y en otro país en donde hay migración fuerte de mujeres, ha habido un incremento de hogares que sólo cuentan con el padre. Todo ese tipo de fenómenos son parte también de nuestra agenda de investigación.

"Reflexiones sobre la relación género, pobreza y políticas sociales"

Teresa Incháustegui
UNAM
La política social ejerce una fuerza modeladora, tanto en la reproducción de la estructura y de las relaciones, como en los eventuales cambios y modificaciones que se dan; sin embargo, no todos los cambios son necesariamente positivos y es necesario evaluar esa parte. En ese sentido, las estudiosas del tema abordan la política social justamente en términos de sus efectos con respecto al género, teorizando sobre el papel que juegan estas tres grandes estructuras macro sociales: el Estado, el mercado de trabajo y la familia. A partir de éstas, redefinen los lugares desde donde se construyen los regímenes sociales de género, es decir, la distribución entre hombres y mujeres de tareas, de oportunidades, de méritos, de

recompensas, etcétera, que a su vez están regulados por tales estructuras macro sociales.

Al respecto, es importante retomar temas que contienen un evidente sesgo en términos de género, como son: las políticas, el mercado, la familia y las adscripciones a tareas por sexo. Para hacerlo hay que partir del reconocimiento de que el entramado institucional que regula las relaciones de género está normado por una “regla de la parcialidad”, es decir, por una norma que, aparentemente, se presenta como universal, neutral e igualitaria, pero que, en realidad, es discriminatoria. Un ejemplo es la prohibición a toda persona de dormir bajo los puentes; esta prohibición tiene una formulación pretendidamente universalista, pero en realidad, solamente afecta a aquellos que no tiene dónde dormir, porque son los únicos que podrían dormir debajo de los puentes.

Mediante la de búsqueda de esta “regla de la parcialidad” en todas las grandes estructuras, se intenta desentrañar los órdenes sociales que integran el conjunto de estos regímenes. Así, el punto de partida es que el Estado y todas las instituciones estatales tienen un régimen de género implícito que se refleja en todas las relaciones sociales, y a partir de las cuales se definen cuáles son, a grandes rasgos, los aspectos en donde están cifrados tales regímenes.

Los derechos, desde la perspectiva de género, están construidos sobre el modelo de los derechos masculinos, y a partir de éstos se establecieron, originalmente, los derechos civiles, los derechos políticos, los derechos sociales y el derecho a la libertad

El sesgo de género en las políticas también se puede evidenciar a través de cómo se construye el dominio o el campo de las propias políticas. Un ejemplo podría ser lo comentado por Rebeca, quien decía que las relaciones de género y economía se sitúan sobre la base de una ciencia que consideró a la mujer como no productiva, destinada al ámbito doméstico y fuera de la generación de bienes económicos, de valores, etc.

Por lo tanto, hay un sesgo en la manera como se construyen las prioridades de las políticas, el cual requiere incorporar criterios de equidad para poder derruir estas “reglas de parcialidad” en las leyes, en las normas y en los códigos; o sea, en el Código Civil, en el Código Familiar y en el Penal, ya que éstos norman temas como la violencia, el matrimonio, el divorcio, el aborto y la contracepción. En estos temas, también está presente un régimen social de género. Un ejemplo es la violencia familiar por ser el único ámbito de la sociedad en donde no rige el principio weberiano referente al monopolio de la violencia física por parte del Estado.

En las políticas sociales y en el mercado, también se encuentra el modelo del hombre como proveedor, trabajador de tiempo completo, libre de toda dependencia, decía Marx. El feminismo afirma haberse liberado de la carga doméstica; sin embargo tal "libertad" parte del modelo que está detrás del cálculo económico de las empresas y todos los incentivos del mercado (la flexibilidad, el bajo costo de salarios de las mujeres, la docilidad, etc.)

Todo lo mencionado anteriormente forma parte de los regímenes sociales de género, los cuales no están separados, de modo que los cambios que se producen en un lado tienden a ajustarse en otro. Por tanto, para poder evaluar el impacto de las políticas en el balance del poder en las relaciones de género, tendría que reconstruirse la forma como una política afecta en un ámbito y cómo ésta repercute en otro. Es decir, estas contradicciones que aparecen como resultados paradójicos en los cuales los avances que se tienen en una parte no se pueden reflejar en otra (como en el análisis de la sobrecarga en términos de trabajo y de tiempo).

De tal manera, pensar que una política que fomenta la autonomía o la capacidad de generación de recursos por parte de mujeres pobres es una política de género, depende de que se den cambios en los otros ámbitos que regulan las relaciones de género; de lo contrario, el efecto podrá ser positivo sólo a corto plazo.

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo tiene que evaluarse en términos de cuáles son las políticas sociales que acompañan ese proceso, y cómo estas políticas son realmente capaces de producir cambios en los balances de poder; en otras palabras, es necesario analizar si la incorporación de la mujer al mercado de trabajo ocurre debido a la flexibilización laboral, y sin políticas que soporten tal incorporación mediante servicios y salarios elevados que permitan contratar servicios domésticos, ya que lo que en realidad se está institucionalizando la doble jornada de trabajo femenina. En tales situaciones se dan casos en donde se transfiere el cuidado del hogar y los hijos a otras mujeres de la familia, o el caso de mujeres más pobres que no pueden ni siquiera salir a buscar trabajo porque no tienen a quien delegar esta tarea.

Lo mismo ocurre con las políticas vinculadas a la compatibilidad entre familia y trabajo; es decir, si estas políticas no van acompañadas de un cambio en las relaciones del ámbito doméstico en términos del balance de poder en la distribución de tareas, únicamente se logrará la institucionalización de la doble jornada: le darán facilidades a la mujer para que pueda seguir ejerciendo los dos papeles, pero no estarán realmente cambiando el balance de poder.

En ese sentido, es importante inscribir las políticas sociales en el marco de ese conjunto de regimenes de género para ver los efectos que se producen y, así, tratar de encontrar cuál es el conjunto de políticas de género que puedan equilibrar los avances de una esfera con respecto a la otra, en donde el resultado final logre un balance positivo. En conclusión, es importante considerar cuáles son las maneras de penetrar en las políticas establecidas para incorporar estos criterios en ámbitos distintos.

MODERADORA: Clara Jusidman
Agradecemos la participación de Teresa Incháustegui. Vamos a pedirle a Eduardo Aninat, Embajador de Chile en México, que exponga sus argumentos.

Comentarista
Embajador Eduardo Aninat Ureta

Mis comentarios se orientarán por algunas reflexiones sobre mi experiencia en el ámbito de las políticas sociales, los temas de alivio de la pobreza y las cuestiones laborales en sectores marginales y vulnerables. Asimismo, retomaré el tema del Estado y el tema de la familia incluyendo las relaciones que se dan al interior de estos conceptos.

A este respecto, la cuestión más urgente en donde existe alguna oportunidad de reducir la pobreza es en el mercado de trabajo. Ese es el "talón de Aquiles" del modelo neoliberal (no me gusta el término neoliberal, sin embargo, en muchas ocasiones, ha sido una manera rápida de identificar algún conjunto de políticas). Una de las debilidades del modelo neocapitalista dominante, al menos en Latinoamérica, después de los años ochenta hasta la actualidad, es el tema de la creación de oportunidades efectivas de trabajo, es decir, la generación de trabajo duradero, no solo cíclico, el cual esté basado en progreso personal, en equidad y en la movilidad en un sentido muy amplio.

Aquí hay un tema convergente de políticas económicas y las políticas sociales; se quiera o no, éstas interactúan claramente en el terreno práctico, y cabe cuestionarse: ¿qué pasa con los temas de educación para el trabajo y capacitación? ¿Cuáles son los sesgos de los programas de capacitación, tanto de la empresa privada como del Estado y de las distintas variedades de agencias estatales? ¿Cuál es lenguaje y aproximación que se usa para entender el tema de oportunidades de trabajo? ¿Cómo se van formando o deformando los distintos ciclos? Me parece que aquí hay un tema fascinante que los economistas hemos ido abandonando, incluso los centros más progresistas, como la CEPAL.

A lo largo de las décadas de los setenta, ochenta y noventa, hubo una fijación de los economistas de las más diversas tendencias de tratar de entender mejor la globalización, el mercado financiero, la revolución tecnológica de las comunicaciones, la Banca, el crédito y los ciclos macro; o sea, lo que constituye el centro de preocupación de los economistas clásicos, por lo menos de los que fundaron esta "ciencia económica", y estoy hablando de Marx, Adam Smith, David Ricardo, Marshall y otros. Dichos temas se han olvidado en la actualidad.

Así pues, aquí está el tema crucial del trabajo (cómo se conforma y cómo se deforma), que de alguna manera ha sido abandonado, al menos, por los macroeconomistas que hoy dominan la escena. El tema del trabajo ha sido invadido por otras disciplinas (la demografía y la sociología, entre otras), pero que debido a ciertas relaciones de poder, históricas o tradicionales, no interactúan o no tienen un ensamblaje con los centros en donde se definen las políticas, sean económicas o sociales.

Al respecto, yo veo una gran contradicción: hace menos de dos meses, pude asistir a un seminario organizado por la CEPAL, en Chile. En este seminario estaban los líderes de, al menos, tres instituciones multilaterales de importancia, y hacia el final del seminario, algunos de los asistentes nos cuestionamos: ¿qué pasa con el tema del trabajo, no es el faltante crucial que tiene que ver directamente con la pobreza, la distribución del ingreso y la equidad? Eso me lleva a una segunda reflexión: en el fondo, ¿hasta dónde se puede llegar tratando de identificar caracterizaciones? ¿Cuál es el concepto que está detrás y que sirve para describir y nombrar una situación? Dentro del término de paradigma, el cual está aplicándose en la escena económico-social de Latinoamérica y el Caribe, se han identificado muchas de las políticas o características relacionadas con el llamado "consenso de Washington". Este fue un esquema de discusión –no muy riguroso, a mi juicio personal– surgido hacia fines de los años ochenta, y que marcó ese tipo de discusión de políticas públicas, incluyendo algo de políticas sociales, y que tuvo un cierto predominio intelectual durante buena parte de los años noventa.

El problema de fondo es que, después de ese intento de paradigma, no hemos logrado generar en el Continente Americano un paradigma o una conceptualización diferente. En ese sentido, tengo dudas de llamar a lo que ocurre ahora una "nueva síntesis", o un nuevo modelo "posconsenso de Washington", o una nueva variante del neoliberalismo.

Creo que en los últimos seis o siete años, contamos únicamente con la discusión que hubo hacia finales de los ochenta, y ninguna otra discusión alternativa que se pueda identificar como paradigmática; tenemos cosas

parciales, áreas o tópicos específicos en donde ha habido mucho análisis y discusión, pero no se ha hecho ningún tipo de ejercicio de discusión global.

El tercer tema que quiero introducir se relaciona con programas sociales exitosos. Voy a mencionar un par de ejemplos de Chile, pero en concreto, quiero referirme al Programa Oportunidades en México, en torno al cual existe un consenso sobre su éxito.

En mi experiencia en América Latina y en algunos países de África, encuentro que una de las cosas que ha dado mayor probabilidad de éxito ha sido el mantenimiento de una visión de continuidad. En el caso chileno, se implementaron una serie de programas experimentales, los cuales generaron muchas expectativas, ya que se respetó una cierta visión social y eso se tradujo en una institucionalidad; sin embargo, fracasaron debido a que los beneficiarios protestaron o migraron, o bien, porque hubo una falta de transparencia durante el proceso, es decir, se debe ir más allá de la operatividad del programa mismo.

En algunos de los países de América Latina, existe la costumbre de borrar todo lo que se hizo en gobiernos anteriores sobre programas, para empezar de cero. Sin embargo, se ha comprobado que cuando se entra al ámbito público planteando un enfoque más humilde y más restrictivo, que respete y complemente los aciertos de los programas en marcha, se logran más avances.

En cuanto al tema de la evaluación, es importante poder comparar científicamente el aporte contributivo del programa, es decir, su aporte antes y después de su implementación. Para lograrlo es necesario contar con un grupo alternativo, históricamente adecuado, que no haya recibido los beneficios del programa. En Centroamérica, se ha visto que el éxito de algunos de los programas evaluados en realidad no provenía del propio programa sino de otros factores, además de que existían sesgos entre las poblaciones comparadas.

Asimismo, quiero hacer notar que en Latinoamérica existe una gran restricción por la falta de recursos; ya sea por falta de decisión política, o porque la gestión tributaria es más difícil en este tipo de países pobres y subdesarrollados. Una vez discutía con gente muy motivada de Honduras y Guatemala, quienes querían hacer grandes programas de política social y yo les pregunté: ¿cuál es la tasa de recaudación en sus países? ¿Con qué cantidad de impuestos directos e indirectos cuenta el Estado? Ellos contestaron que 7 u 8 por ciento del Producto Interno Bruto. Mi consejo fue que no experimentaran, que trataran de mejorar lo que ya tenían pues con esa carga tributaria no lograrían implementar políticas sociales en gran escala. Di un ejemplo extremo para evidenciar que cuando se tienen

carencias de recursos no es posible hacer programas experimentales e improvisados.

Mi tercera reflexión se enfoca a los requerimientos que tienen los gobiernos. Lo que urge en el ámbito gubernamental no es un filósofo de la política social, ni un político populista que quiera usar la política social para fines transitorios; lo que realmente necesitan los gobiernos son buenos operadores, que más allá de la idea, puedan implementar programas concretos que se sometan a controles y a evaluaciones y, sobretodo, que se les pueda dar seguimiento. He visto las mejores intenciones irse por el despeñadero cuando se quedan en un plano filosófico, y también he visto los peores desastres cuando algún líder populista improvisa una agenda para captar votantes o afiliados. Es difícil revolucionar al mundo, pero necesitamos empezar por pequeños pasos que sean concretos y plausibles, aprovechando y aprendiendo de la experiencia ajena y de la historia propia de cada región y país.

Por último, quisiera hacer comentarios sobre el tema de la educación, de la capacitación, de la movilización de derechos y de la inclusión de obligaciones. Los foros que se llevan al cabo en la región Latinoamericana y del Caribe casi siempre se centran en los derechos y muy poco en las obligaciones. La historia del mundo, desde una perspectiva más amplia, muestra que varias sociedades han tenido progresos en las materias que discutimos. En las nuestras ya se habla de una divulgación de los derechos y de una conciencia que incluye obligaciones. En el campo político, por lo menos de mi país, Chile, si habláramos de las obligaciones que tienen todos los sectores, podríamos tener un mayor margen de maniobra para alcanzar resultados concretos a corto y mediano plazo.

“Política social y pobreza desde una perspectiva de género: la visión del BID”

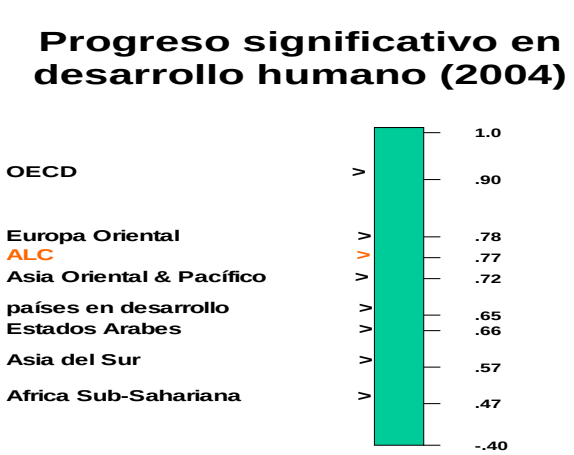
Claudia Piras
Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo
(BID) Washington

El Banco Interamericano de Desarrollo ha estado apoyando al Programa Oportunidades y a otros similares inspirados en la experiencia de México, los cuales se han beneficiado por el importante esfuerzo de evaluación y de comprensión de los impactos y de los éxitos o problemas que pueden tener estos programas. En este sentido, México ha estado a la vanguardia y el Banco lo reconoce ampliamente.

A continuación hablaré sobre el contexto regional, así como de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”; sobre género, pobreza y exclusión social; sobre la visión del BID desde el punto de vista institucional; y, por último, sobre algunas acotaciones relacionadas con los programas de transferencias condicionadas en América Latina.

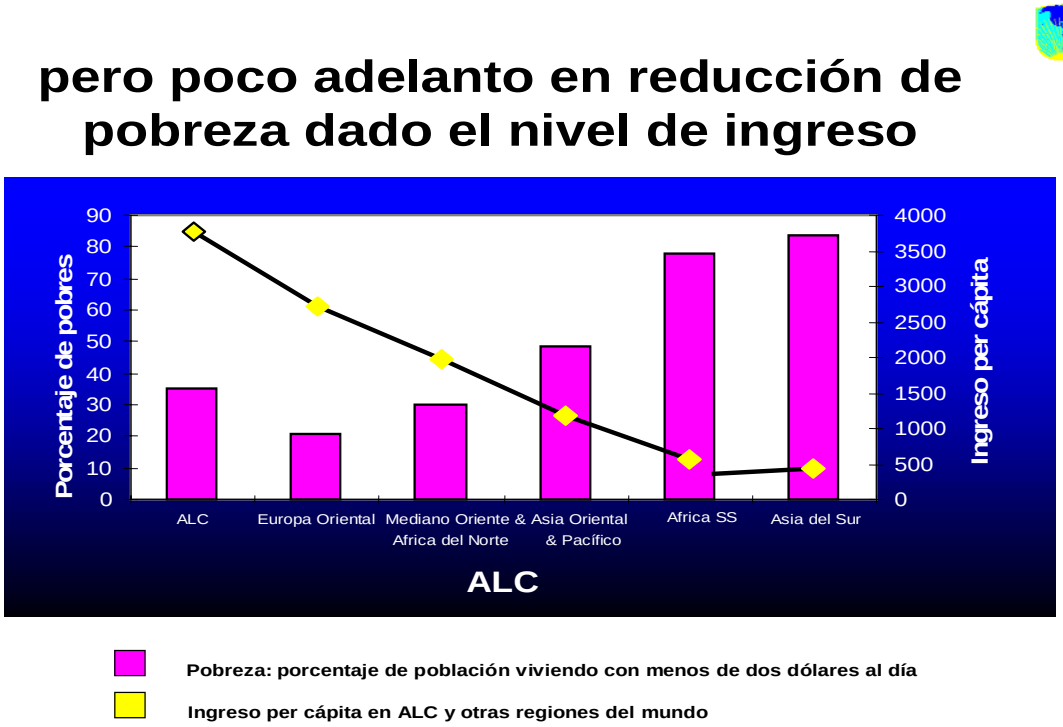
Contexto regional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
América Latina ha tenido un progreso muy importante en términos de desarrollo humano, según el Índice de Desarrollo del 2004. La región solamente es superada por lo países de la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OCDE) y Europa Oriental (gráfico 1). En el Índice de Desarrollo Humano ajustado por género –producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–, se observa que, en términos de igualdad de género, hay un cambio bastante significativo.

Gráfico 1



Rebeca Grynspan resaltaba la importancia de saber que los desafíos más grandes para la región están precisamente en el relativamente bajo avance en la reducción de la pobreza; sobretodo si consideramos los elevados niveles de ingreso *per capita* en América Latina. Así, la región, comparada con otras regiones del mundo, tiene niveles de ingreso relativamente elevados; sin embargo, el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza es desproporcionadamente alto (gráfico 2).

Gráfico 2

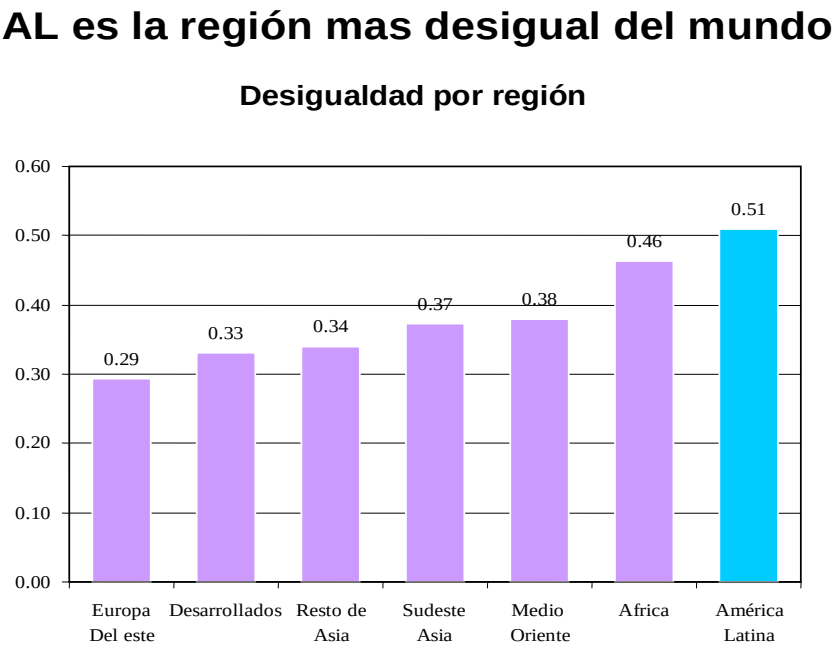


Los informes y evaluaciones que se han hecho llegan a la conclusión que América Latina ha alcanzado la igualdad de género establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que está cerca de alcanzar la meta de educación primaria. Desde el punto de vista de los ODM, la igualdad de género en la región no ha sido un tema prioritario; tampoco el tema la educación. Sin embargo, sí se ha señalado que estamos lejos de superar la pobreza en la región.

¿Cómo es que una región con niveles de ingreso relativamente elevados sigue con un porcentaje de pobreza tan alto? Esto prueba que un mejor desarrollo humano no necesariamente se traduce en menor pobreza.

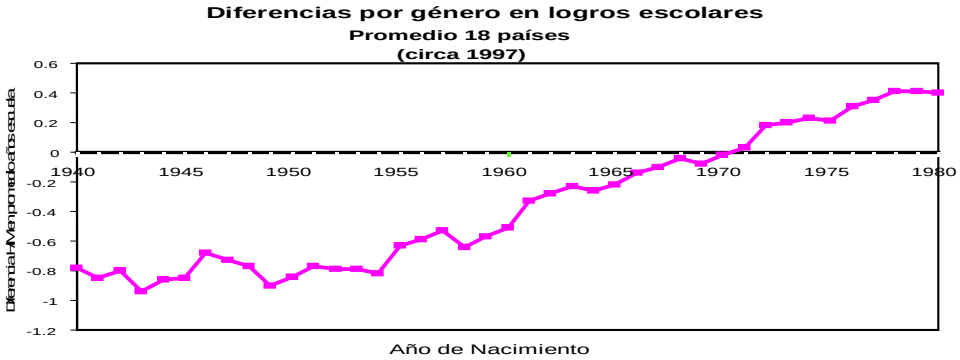
Por otra parte, sabemos que las Metas de los Objetivos del Milenio no pueden ser muy útiles si no son adaptadas a las realidades particulares de cada país. El coeficiente de Gini en América Latina es más alto que en otras regiones, pero ¿qué significa esto?, ¿qué significan todos estos indicadores agregados? En América Latina hay altos niveles de desigualdad, y los indicadores agregados evidencian resultados y situaciones muy diferentes para distintos grupos de la población. Entonces, pueden coexistir indicadores agregados que muestran una situación relativamente satisfactoria –incluso en temas como la igualdad de género– con otros indicadores desagregados para distintos grupos de la población que muestren una situación mucho más preocupante. Hay disparidad en las distribuciones de activos entre poblaciones de altos y bajos ingresos, grupos étnicos, hombres y mujeres, zonas urbanas y rurales, etc. (gráfico 3).

Gráfico 3



Por otro lado, ha habido un progreso muy significativo en el tema de educación, por ejemplo, en la disminución de la brecha de educación por género, específicamente, los años de educación promedio por año de nacimiento. Al respecto, se observa que aquellos que nacieron en 1970 ya no presentan una brecha de educación (gráfico 4).

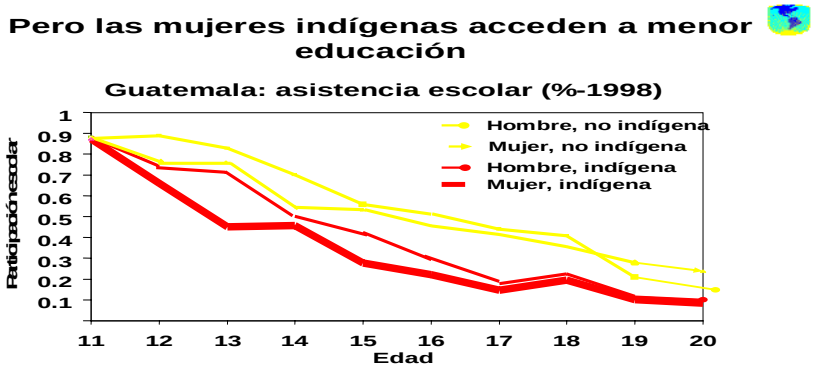
Gráfico 4



Fuente: S. Duryea, A. Cox Edwards, M. Ureta. "A Survey of Women in the Labor Market". IDB, 2001.

Hoy en día, el problema es el menor número de años de estudio de los hombres con relación a las mujeres; sin embargo, los indicadores agregados esconden estas diferencias. Cuando desagregamos la población por grupos indígenas, vemos que en países como Guatemala, sigue existiendo una brecha muy importante de género en niñas y niños, desfavorable para las primeras (gráfico 5).

Gráfico 5



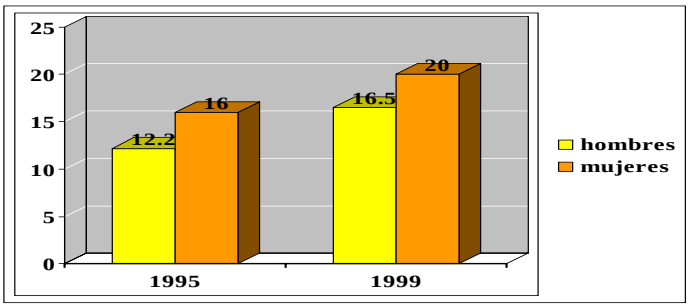
Fuente: S. Duryea, "Measuring Social Exclusion". Research Department, IDB, 2001.

En términos de igualdad de género –salvo en casos particulares, como en los grupos indígenas–, vemos que la brecha de género en la región se hace mucho más evidente avanzado el ciclo de vida, en particular, cuando estudiamos el mercado de trabajo. En éste, las brechas de desempleo por género en América son de las más elevadas del mundo (gráfico 6).

Gráfico 6

En ALC la desigualdad de género surge mas tarde en el ciclo de vida

Desempleo por género
(áreas urbanas, 15-24 años)
7 países



Source: IPES, 2003.

Género, pobreza y exclusión social

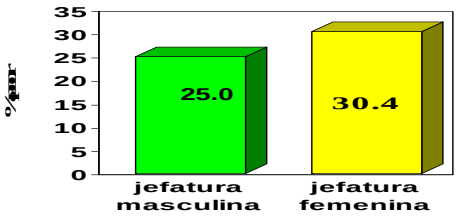
Algunas de las desigualdades en América Latina se reflejan en diferentes temas. Los problemas relacionados con el género se agudizan al observar las diferencias étnicas o raciales, como el caso de grupos de mujeres indígenas o mujeres de ascendencia africana. Por un lado, tenemos el problema de la "invisibilidad" en las estadísticas, que se ha empezado a solucionar recientemente (en los últimos cinco años se han observado avances en este sentido). En términos de mayor pobreza, el problema de la discriminación, la exclusión social y política son algunos de los problemas fundamentales que afectan a estos grupos.

En general, tanto en zonas urbanas como en hogares de jefatura femenina, la incidencia de pobreza es un 5% más elevada (porcentaje basado en encuestas de hogares de la región) (gráfico7).

Gráfico 7

El género profundiza la pobreza

Incidencia de la Pobreza por jefatura de hogar (urbana) 1999

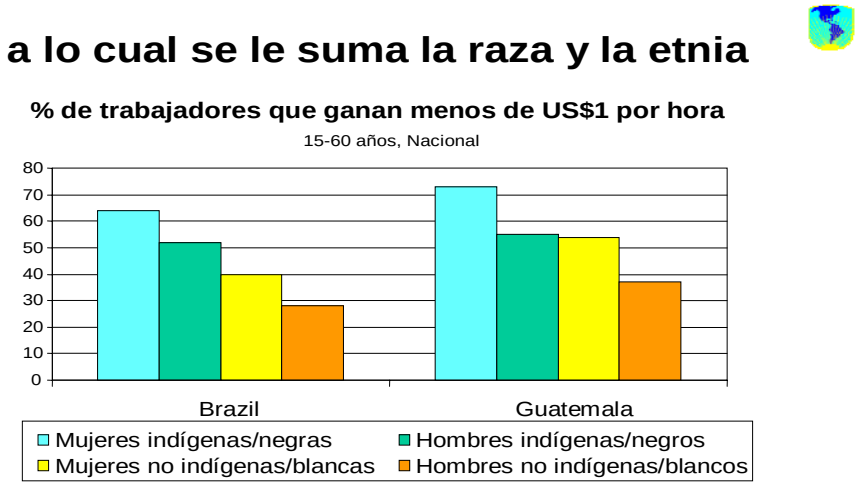


Fuente: BID Estrategia de Pobreza

Si a esto le sumamos la raza y la etnia, Brasil y Guatemala tienen el mayor porcentaje de trabajadores que ganan menos de un dólar por hora,

desagregado por sexo y por grupo étnico o racial. En el caso de Brasil vemos claramente que los hombres blancos son los que tienen una menor proporción (menos del 30%) de trabajadores que gana un dólar por hora. Le siguen las mujeres blancas con un 40%; luego los hombres indígenas (negros) que son casi más de la mitad los que ganan menos de un dólar por hora. En la peor situación se encuentran las mujeres negras con el 63%. El caso de Guatemala sigue, más o menos, el mismo patrón en el caso de las poblaciones indígenas: más del 70% de las mujeres indígenas tiene niveles de ingreso realmente bajos (gráfico 8).

Gráfico 8

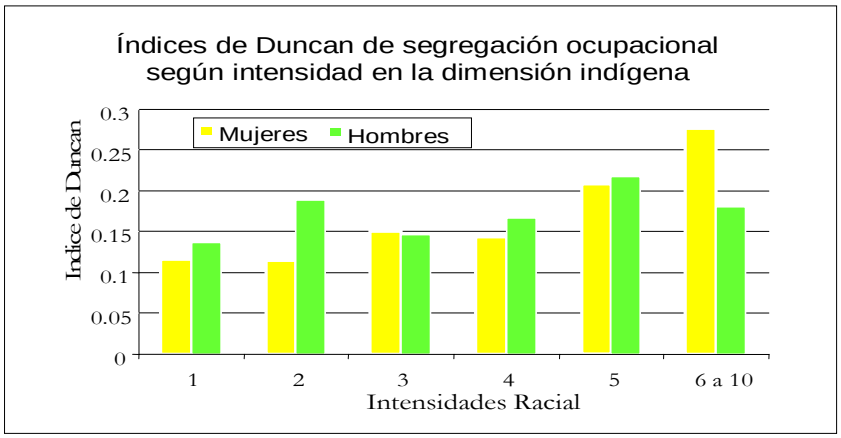


Fuente: Duryea, S. and M. E. Genoni. 2004. "Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets" in *Societies for All: Social Inclusion in Latin America and the Caribbean*. IADB

Lo anterior está basado en datos de un trabajo que midió la segregación ocupacional a través del Índice de Duncan, donde 1 es población más blanca y 10 sería la población con más características indígenas. Este trabajo sirvió para identificar rasgos indígenas al ver a una persona. Se analizó cómo la segregación ocupacional aumenta, sobre todo, para el caso de las mujeres indígenas; es decir, se muestran mayores niveles de segregación ocupacional para mujeres indígenas que para mujeres blancas. Esta es otra forma de observar cómo las vulnerabilidades en el mercado laboral afectan de manera creciente cuando solapamos temas de género con temas de discriminación étnica (gráfico 9).

Gráfico 9

La interacción de género y etnia lleva a menores ingresos en Perú



Fuente: Ñopo, Saavedra, Torero y Moreno. 2004. Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana. BID.

Las diferencias de ingreso por sexo y por etnia se explican por déficits en educación. Cuando se analizan las diferencias de ingreso y se controlan por niveles educativos, un porcentaje importante de éstas se explican por menores niveles educativos. No es el caso para la diferencia de género, ya que hoy en día hay un mayor nivel educativo en las mujeres.

La visión del BID

El Banco Interamericano desarrolló seis estrategias institucionales, dos de las cuales abordan sus objetivos más estratégicos: la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y el crecimiento económico sostenible.

A su vez, se han desarrollado cinco estrategias sectoriales: modernización del Estado, competitividad, desarrollo social, integración regional y una estrategia transversal de medio ambiente.

Respecto a la estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, el principal factor productivo de los pobres es el trabajo, y por lo tanto, el fortalecimiento de la inversión en capital humano, desde una edad temprana hasta la vida adulta, es reconocido como uno de los factores claves para el combate de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Asimismo, las políticas y programas sociales deben ir más allá del acceso universal a la inversión en capital humano (esto se hizo en algunos de los países y no necesariamente se resolvió el problema de la pobreza y la desigualdad); además, debe tomarse en cuenta el compromiso con las metas de equidad y calidad en educación y salud, particularmente para los pobres.

Se reconoce que el crecimiento debe estar acompañado por medidas que aseguren que sus beneficios lleguen a los segmentos más pobres y desfavorecidos de la población. Se identifican estas cinco áreas como temas fundamentales para lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad: la creación de oportunidades para los pobres, el desarrollo humano, la protección social, la prevención social y la inclusión política y social.

Todos estos temas tienen un componente de género muy importante que requiere –según la estrategia– combinar políticas integrales para el mejoramiento de la cobertura y calidad de la oferta educativa y de salud, incluir políticas y mecanismos dirigidos a mejorar la equidad, la eficiencia y la efectividad del gasto en estos sectores, y coordinar programas dirigidos a incentivar la demanda de los pobres en estos servicios.

La reciente experiencia y los resultados de la evaluación de los programas de subsidios condicionados a la demanda de educación y salud básica –los programas Progresa en México; *Bolsa Escolar* y *Bolsa Alimentación* en Brasil; el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras y la Red de Protección Social en Nicaragua– demuestran su efectividad para aliviar las restricciones financieras de las familias pobres e incentivar su inversión en capital humano; de ahí que estos programas sean un elemento esencial en el alivio y combate de la pobreza estructural y la desigualdad.

En cuanto a la estrategia de desarrollo social, el objetivo fundamental es el progreso social en un entorno humano conducente al bienestar de la población, con énfasis en la reducción de la pobreza y la igualdad de oportunidades, particularmente aquellas basadas en el género, la etnia, la raza, la discapacidad, entre otros factores. Entre la áreas de acción fundamentales de la estrategia de desarrollo social se presentan las siguientes cuatro: orientar las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades específicas de la población; desarrollar el capital humano por medio del enfoque del ciclo de vida; promover la inclusión social y prevenir los males sociales (criminalidad, violencia, etcétera); y promover servicios integrados con un enfoque territorial.

La política social en América Latina ha visto limitada su efectividad por una falta de atención a estos temas. Reconoce la estrategia, pero pone poco énfasis en las transiciones clave del ciclo de vida, en la prevención de males sociales, en el combate de exclusión social, poca coordinación que permita obtener sinergias en las diferentes políticas y programas, y baja participación ciudadana en la formulación de políticas.

La transmisión intergeneracional de la pobreza es una de las causas medulares de la pobreza estructural de América Latina y el Caribe. Esa es

una de las lecciones aprendidas más importantes que se refleja en la estrategia y que se debe incorporar en las políticas.

Al reducir las oportunidades para que los hijos de los pobres adquieran capital humano, la transmisión intergeneracional de la pobreza trunca la futura productividad de ellos, así como la productividad y el crecimiento de los países y sus economías.

Se reconoce el papel de la familia en la reducción de la pobreza y la importancia del ciclo de vida como un elemento muy subutilizado en las políticas sociales; también se destaca la importancia de iniciar acciones tempranas en el ciclo de vida para lograr éxito y reducir los costos de la política social, y se reconoce cómo los niños prosperan cuando sus madres han sido empoderadas. Este es el tema del ciclo de las transiciones exitosas y las intervenciones que resultan clave en los ciclos de vida.

La estrategia de desarrollo social identifica, para cada etapa del ciclo de vida, cuáles son los servicios o las intervenciones que habría que promover para mejorar la eficiencia de la política social.

En las primeras etapas del ciclo de vida –el embarazo, la lactancia, el nivel preescolar y la niñez de temprana a media– se busca la equidad en el acceso para los grupos más pobres. Asimismo, uno de los grandes desafíos para América Latina es la universalización de la educación preescolar.

Todavía siguen siendo retos la universalización de la educación secundaria y el mejoramiento de su calidad, así como la reducción de la brecha entre los grupos jóvenes pobres y el resto de la población. Se destaca la promoción de técnicas para la resolución de conflictos, capacitación para la vida y destrezas sociales con especial atención en los temas de género, y la promoción de programas extraescolares para jóvenes con énfasis en actividades extraescolares y deportivas.

En cuanto a la transición a la edad adulta, se destacan la enseñanza de habilidades e información sobre mercados de trabajo; los servicios de intermediación con especial énfasis en las mujeres, dadas las dificultades de acceder en situaciones favorables al mercado laboral; iniciativas de aprendizaje continuo que ayuden al adulto a moverse fácilmente entre el trabajo, la educación y la capacitación; la promoción de la paternidad responsable; asegurar la atención infantil de calidad para las madres que trabajan fuera del hogar, así como la creación de mecanismos innovadores de salud y seguro social ligados al trabajador y no a los puestos de trabajo, tomando en cuenta las dificultades del mercado laboral, y cómo esto limita especialmente la protección social de las mujeres. Finalmente, en los últimos años se debe destacar la promoción del envejecimiento productivo y el

diseño de sistemas de seguridad y pensiones con perspectiva de género, que extiendan la cobertura e incluyan viabilidad financiera a largo plazo.

En cuanto a acciones específicamente orientadas a promover el desarrollo y empoderamiento de la mujer –cruciales para la reducción de la pobreza–, la estrategia reconoce la importancia de la educación de la madre, ya que ésta tiene un impacto muy fuerte en la reducción de las tasas de fertilidad, la mejora de la salud de toda la familia, en los niveles de nutrición y educación de los niños y mejores oportunidades económicas para la mujer (lámina 1).

Lámina 1

Las acciones enfocadas a promover el desarrollo y el empoderamiento de la mujer deben atender la demanda en salud reproductiva, deben tratar de elevar el nivel educativo de las niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva, facilitar la participación laboral de la mujer –incluyendo la capacitación en el establecimiento y las guarderías infantiles–, y tener un rol preponderante en la implementación de las políticas de combate a la pobreza. Por ejemplo, se destacan acciones en la estrategia de desarrollo social y en programas de transferencias condicionadas a la demanda de educación y salud básica, ya que resultan efectivos cuando son canalizados a través de las madres de familia.

Con respecto a los programas de trasferencias condicionadas, se han utilizado algunos medios para alcanzar los objetivos, como son la focalización, la intervención simultánea en tres sectores claves, la sinergia que esto genera, las transferencias condicionadas a la asistencia regular a la escuela y las visitas a los centros de salud, las trasferencias de dinero otorgadas a las madres y el apoyo paralelo por el lado de la oferta. Estos son cinco elementos cruciales que han hecho efectivos los programas de transferencia.

Desde la perspectiva de género, es necesario señalar la importancia de las madres como receptoras de las transferencias en efectivo. Los montos de éstas varían por sexo, siendo mayores para las niñas, precisamente para

combatir las diferencias en la asistencia escolar, la capacitación y el acceso a servicios de salud para las mujeres embarazadas, y para promover, por otro lado, la participación laboral femenina, el empoderamiento de la mujer en la toma de decisiones en el hogar y la disminución de violencia doméstica. Éstos son algunos de los elementos de los programas de transferencias que pueden tener un impacto muy significativo en términos de la igualdad de género (lámina 2).

Lámina 2

Acciones específicamente orientadas a promover el desarrollo y empoderamiento de la mujer

Atención a la demanda de servicios de salud reproductiva

- Acciones orientadas a elevar el nivel educativo de las niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva
- Acciones para facilitar la participación laboral de la mujer, incluyendo la capacitación y el establecimiento guarderías infantiles.
- La mujer debe también tener un rol preponderante en la implementación de programas de combate a la pobreza. *Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas a la demanda de educación y salud básica son más efectivos cuando éstas son canalizadas a través de las madres de familia.*

Los programas de transferencias condicionadas bajo una perspectiva de género

Madres son las receptoras de las transferencias en efectivo
Montos de las transferencias dependen del sexo de los niños
Capacitación y acceso a servicios de salud para las mujeres embarazadas
Impactos sobre la participación laboral femenina
Impactos sobre el empoderamiento de la mujer
Impacto sobre la violencia doméstica
Impacto sobre las responsabilidades familiares (reforzamiento de roles de género tradicionales)

Hay diferentes programas en la región que cuentan con esas características, como Progresa, los programas de Brasil, Honduras, Jamaica y Nicaragua, que fueron los primeros. El BID está apoyando recientemente algunos otros, como el de Ecuador, y otros en diseño, tales como la Red de Protección Social en El Salvador y en Uruguay, así como un programa en Argentina de transición del programa de jefes y jefas a un plan de familias.

Muchas gracias.

“Justicia distributiva en materia de salud: principales teorías filosóficas”

Paulette Dieterlen
Instituto de Investigaciones Filosóficas
Universidad Nacional Autónoma de México
(UNAM)

Cuando hablamos de la justicia distributiva de aquellos bienes y servicios destinados al cuidado de la salud, debemos tomar en consideración algunas teorías filosóficas para enmarcar nuestra discusión. Parte importante de la discusión se ha centrado en la posición de Norman Daniels, un filósofo que ha estudiado el tema de la distribución de la salud desde la teoría de la justicia de John Rawls.[15]

A pesar de que Rawls no tiene como objetivo hacer una teoría de la justicia aplicada a la salud, Daniels piensa que el principio de Rawls de la igualdad equitativa de oportunidades puede extenderse para dar un fundamento moral a un derecho a la salud.[16] Recordemos rápidamente los principios de la justicia de Rawls. La concepción rawlseana de la justicia parte de la idea de que para fundar una sociedad bien ordenada, los individuos, en una situación de incertidumbre llamada “velo de la ignorancia”, si fueran racionales, escogerían los siguientes principios de justicia:

1) Cada persona tiene igual derecho al más amplio esquema de libertades iguales básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos. Es importante destacar que este principio es sobrevalorado por algunas teorías de distribución de la salud que afirman que ciertas propuestas distributivas atentan contra la libertad de elección de las personas. Esta idea apareció con fuerza cuando Clinton intentó cambiar estructuralmente el sistema de salud estadounidense. Sin embargo, en este trabajo nos limitaremos a examinar el segundo principio.

2) Las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones: *a)* ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad; y *b)* estar adscritas a cargos y posiciones para todos en condición de equitativa igualdad de oportunidades.[17]

---

[15] Cfr. Paulette Dieterlen “Comentarios a los cuestionarios *Qué dicen los pobres* y *Voces de los pobres*”, Op. cit. p.15.
[16] Cfr. Norman Daniels, Bruce Kennedy e Ichiro Kawachi, *Is inequality Bad for Our Health?* Boston, Beacon Press, 200, pp. 5-6.
[17] Cfr. John Rawls, “Unidad social y bienes primarios” en: *Justicia como equidad*, Madrid, Técnos, 1986, p.189.

Rawls define la igualdad equitativa de oportunidades de la siguiente manera: "En este sentido, se dice que la igualdad equitativa de oportunidades no exige meramente que los cargos públicos y las posiciones sociales estén abiertas en un sentido formal sino que todos tengan una oportunidad equitativa de llegar a ocuparlos. Para precisar la idea de oportunidad equitativa decimos lo siguiente: suponiendo que hay una distribución de dotaciones innatas, los que tienen el mismo nivel de talento y habilidad y la misma disposición a hacer uso de esos dones deberían tener las mismas perspectivas de éxito independientemente de su clase social de origen, la clase en la que han nacido y crecido hasta la edad de la razón. En todas partes de la sociedad debe de haber aproximadamente las mismas perspectivas de cultura y logro para los que están similarmente motivados y dotados."[18]

Ahora bien, para saber quiénes son los menos aventajados y cómo podemos identificarlos, Rawls recurre a la idea de los bienes primarios que son: "las diversas condiciones sociales y los medios de uso universal que son por lo general necesarios para que los ciudadanos puedan desarrollase adecuadamente y ejercer plenamente sus dos facultades morales –la capacidad de poseer un sentido de la justicia y la capacidad de poseer, revisar y perseguir racionalmente una concepción del bien– y para que puedan promover sus concepciones específicas del bien…Estos bienes son cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libres e iguales que viven un ciclo vital completo…".[19] Dichos bienes son: 1) un grupo de libertades básicas; 2) libertad de movimiento y de elección de ocupación relacionado con un antecedente de oportunidades diversas; 3) poderes y prerrogativas; 4) ingreso y bienestar; 5) las bases sociales del auto respeto. Para Daniels, la generalidad de los bienes primarios de Rawls no permite introducir el asunto de la salud ya que de incluirla tendríamos que añadir otros bienes como por ejemplo la educación y, así, generaríamos una lista de todos aquellos bienes que satisfacen una necesidad importante. Además, no olvidemos que la teoría de la justicia rawlseana consiste en una idealización en donde los individuos son normales, activos y miembros cooperativos de una sociedad a través de un curso normal de una vida, "no hay una teoría distributiva para el cuidado de la salud porque nadie está enfermo."[20] El propio Rawls afirma que "cuando intentamos tratar el problema de las necesidades médicas y de salud especiales será necesaria una noción más comprehensiva que la de los bienes primarios…"[21] Por eso Daniels deja la

[18] John Rawls, *La justicia como equidad. Una reformulación.* (Edición a cargo de Erin Kelly), Barcelona, Paidós, 2002, p.74. El principio de la igualdad equitativa de oportunidades ha sido muy discutido, para conocer algunas de las discusiones véase: Paulette Dieterlen, *La pobreza. Un estudio Filosófico;* México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/Fondo de Cultura Económica, 2003, pp.159-172.
[19] John Rawls, *Ibid*, p.90.
[20] Norman Daniel, *Just Health Care,* Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p.43.
[21] John Rawls, "Unidad social y bienes primarios" en: *Op.cit.* p.195, nota 8.

noción de bienes primarios y recurre, en cuestiones de salud, a la noción de necesidades cuya satisfacción nos permite lograr o mantener el funcionamiento normal típico de una especie.

A continuación nos referiremos a lo que significa la concepción del funcionamiento típico de una especie que es defendida por Daniels. Él defiende el siguiente modelo biomédico: "la idea básica es que la salud es la ausencia de enfermedad, y la enfermedad (incluye deformaciones y discapacidades que resultan de algún trauma) son *desviaciones de la organización funcional natural de un miembro típico de una especie*".[22] El concepto de enfermedad que sostiene Daniels nos da una explicación teórica del diseño de un organismo. Según él: "El objeto de caracterizar la organización funcional típica de la especie y el punto de partida que representa es la misma para los hombres y los animales no humanos con dos complicaciones. Primero, requerimos para los humanos una explicación de la organización funcional típica de la especie que nos permita perseguir metas biológicas en tanto animales sociales. De esta manera debe haber una forma de caracterizar el aparato típico de la especie que subyace a las funciones tales como la adquisición del conocimiento, la comunicación lingüística, y la cooperación social en el amplio y cambiante rango del medio ambiente en el que la especie vive. Segundo, al añadir las enfermedades mentales en la caracterización que estamos haciendo, lo cual es necesario, complica más el asunto. Tenemos una teoría menos desarrollada de la organización funcional mental típica de la especie. El modelo biomédico claramente presupone que eventualmente podemos desarrollar la explicación faltante y una parte razonable de lo que tomamos como una enfermedad psicopatológica dentro del modelo. La dificultad de extender el modelo biológico a lo mental no nos desanima para asumir la extensión. Podemos anticipar el resultado de esta extensión: la psicopatología cubre un caso importante de clases de enfermedades que generan necesidades médicas mayores, muchas de ellas no son satisfechas por nuestros sistemas de cuidado de la salud."[23]

Para defender el modelo, Daniels enfrenta ciertas objeciones como, por ejemplo, la estrechez de la definición comparada con la que da la Organización Mundial de la Salud en donde se "ha puesto el énfasis en la interdependencia que existe entre la salud y el desarrollo socioeconómico y en la importancia de la atención médica de primer nivel; esto es, en la conciencia y la respuesta de las personas en cuanto a los problemas de su propia salud y sobre el reconocimiento de que ésta depende de las condiciones de vivienda, de la pureza del agua y de su distribución, del

[22] Norman Daniels. *Just Health Care*, Op. cit. p.28.
[23] *Ibid.* p.29.

transporte, de los medios de comunicación y de cosas similares"[24]. También, enfrenta la objeción a la creencia en que las enfermedades tienen un fuerte carácter normativo. Sin embargo, piensa que el modelo biomédico plantea una propuesta más profunda que consiste en afirmar que ciertas organizaciones funcionales biológicas pueden prescindir de juicios de valor. Por ejemplo, "necesitamos ser capaces de distinguir las variaciones genéticas de las enfermedades, y debemos especificar el rango del medio ambiente que tomamos como 'natural' con el objeto de encontrar disfunciones".[25] Para Daniels, el modelo biomédico nos permite establecer una distinción entre los servicios médicos que se usan para prevenir y tratar enfermedades de otros que se implementan para lograr ciertas metas sociales. Si bien no nos podemos detener a explicar con mayor detenimiento la propuesta de Daniels, es importante destacar que ésta ayudaría a las instituciones de salud a focalizar la atención a la prevención y la atención de enfermedades y a detectar, de esta manera, quiénes son los individuos que necesitan atención médica, a saber, aquellos que carecen de lo necesario para "mantener, restaurar, o proveer equivalentes funcionales (en donde sea posible) para lograr el funcionamiento normal de las especies".[26]

Norman Daniels, siguiendo a Braybrooke, afirma que debemos considerar las necesidades básicas como: "*Necesidades de curso de vida* que son aquellas necesidades que 'las personas tienen a lo largo de toda su vida, o en ciertos periodos de la vida que necesariamente tienen que pasar'...Las necesidades humanas de curso de vida incluyen comida, vivienda, ropa, ejercicio, descanso, compañía, una pareja y cosas así. Estas necesidades no reflejan deficiencias cuando se satisfacen. Pero una deficiencia con relación a ellas 'pone en peligro los funcionamientos normales del sujeto de la necesidad *considerado como miembro de una especie natural'*".[27] Su hipótesis es que "las necesidades que nos interesan son necesarias para lograr o mantener el funcionamiento normal típico de una especie".[28] Si estas necesidades no son satisfechas es imposible que las personas alcancen cualquier propósito o meta en la vida. Una ventaja de concebirlas de esta manera es que son objetivas y fáciles de adscribir. En lo que se refiere a la distribución de los servicios de la salud mediante mecanismos adecuados de focalización, se pueden prevenir ciertas enfermedades y se pueden utilizar recursos para curar otras. Por otro lado, ya existen instrumentos precisos que nos permiten detectar quiénes son las personas enfermas y cómo deben ser tratadas sus enfermedades.

---

[24] Max Charlesworth, *Bioethics in a Liberal Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, pp. 117–118.
[25] *Ibid.* p.30.
[26] *Ibid*, p.32.
[27] Norman Daniels, *Op. cit.* p.26.
[28] *Loc. cit.*

La definición de necesidades básicas de Daniels se denomina “una definición estrecha de salud”. Ésta nos permitirá considerar las necesidades de salud como condición necesaria para que los individuos se acerquen a una mínima igualdad de oportunidades en la vida, sobre todo en los países en donde 53 millones de habitantes no tienen ingresos suficientes para adquirir servicios de salud.

Al defender la definición estrecha de salud, estamos defendiendo una urgencia. Esto no significa que la definición de la Organización de la Salud deba ser un ideal a perseguir, pero sólo se podrá llegar a ella una vez que se hayan satisfecho las necesidades básicas de salud. De otra manera la búsqueda de la salud siempre contendrá una dimensión política alejada de la realidad.

Los receptores de los servicios médicos de la salud son aquellos que sufren desviaciones de la organización funcional natural de un miembro típico de una especie.

Daniels insiste en la pertinencia de la teoría de la justicia de Rawls en asuntos de distribución de recursos médicos incluyendo las instituciones y las prácticas del cuidado de la salud en las instituciones básicas comprometidas con promover una igualdad de oportunidades. Desde el momento en el que aceptamos que las necesidades del cuidado de la salud tienen un efecto importante en la distribución de las oportunidades, las instituciones que se dedican a la atención del cuidado de la salud se encuentran estrechamente relacionadas con el principio de igualdad equitativa de oportunidades. Una vez que percibimos la conexión que existe entre el funcionamiento normal de las especies con el rango de oportunidades abiertas a los individuos, podemos extender el punto de vista de Rawls al ámbito de las teorías de la justicia social sobre la salud. Así, las instituciones del cuidado de la salud ayudarán a promover tanto la red de libertades como las de oportunidades permitiendo que los individuos utilicen la distribución, por ejemplo, de uno de los bienes primarios como el ingreso, para perseguir su concepción del bien.

Según Daniela, un factor decisivo que afecta la igualdad equitativa de oportunidades es la enfermedad. Sin embargo, no podemos afirmar que un modelo distributivo de servicios de salud pueda comprometerse con la eliminación de estas diferencias entre las personas. El cuidado de la salud tiene una meta: centrarse en una clase específica de desventajas obvias e intentar eliminarlas. La contribución limitada del modelo garantiza la igualdad equitativa de oportunidades.

Daniels utiliza el principio de igualdad equitativa de oportunidades para proponer un sistema de distribución de la salud cercana a la idealización rawlseana sobre el estado en el que se encuentran las personas. Para

Daniels la idealización consiste en el funcionamiento normal de la especie en un lapso de tiempo completo. Así, las metas de las instituciones que prestan servicios de salud preventiva pueden verse como un intento de minimizar las condiciones que hacen que las personas se alejen de la idealización de la normalidad en el funcionamiento de la salud en un lapso de vida completo.

Estas instituciones incluyen, principalmente, la llamada salud pública pero, también, la limpieza del aire, servicios médicos preventivos, seguridad, comida y medicamentos, educación nutricional, medidas educativas y los incentivos para promover la responsabilidad individual en los estilos de vida.

Desafortunadamente, nos dice Daniel, no todas las desviaciones del funcionamiento normal pueden ser evitadas por lo que necesitamos un segundo grupo de instituciones que se ocupen de corregirlas. Estas instituciones intentan corregir las desviaciones de la idealización, por ejemplo, brindado servicios médicos de rehabilitación. También, necesitamos un tercer grupo de instituciones que se centran en la atención a los ancianos y a aquellos que padecen enfermedades crónicas. Por último, es necesario un cuidado especial para las personas que se encuentran en un estado terminal o que padecen una discapacidad mental o física. Quizá, nos dice Daniels, para estos casos necesitaremos la justicia como virtud moral.

Las instituciones de salud a las que hemos hecho referencia son parte del principio de la igualdad equitativa de oportunidades sostenida por Rawls. Así, es preferible prevenir que curar y curar que compensar por la pérdida de un funcionamiento. Pero las instituciones son necesarias si deseamos garantizar la igualdad equitativa de oportunidades.

Con relación a este tema, me parece importante mencionar que, dada la heterogeneidad de los bienes primarios, es posible estudiar el problema de la salud con relación a dos de ellos: el ingreso y las bases sociales del auto respeto. La falta de ingreso ha dado origen a lo que se denomina “las trampas de la pobreza” que “ocurren porque la salud y la nutrición infantiles determinan de manera inoperante el nivel de educación del adulto; a su vez, la educación tiene un fuerte impacto sobre el nivel del ingreso; y el nivel de ingreso y educación de los padres afecta la salud y nutrición de sus hijos; y así sucesivamente”[29]. Desde luego, la enfermedad y la incapacidad impiden que los seres humanos adquieran las bases sociales del auto respeto. En prácticamente todas las sociedades existe un alto grado de discriminación hacia los enfermos y los discapacitados. Con esto no quiero decir que el principio de la igualdad equitativa de oportunidades no sea primordial para estudiar el problema de la distribución de la salud, sino que también es

[29] *Invertir en Salud para del Desarrollo Económico*, Informe de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, México, 2004, p. 18.

importante considerar la salud como medio para obtener ciertos bienes primarios.

La igualdad de oportunidades para lograr el funcionamiento normal de una especie debe incluir aquellos aspectos que son necesarios, dentro de la especie, para el género pues, tal como afirman Salles y Tuirán, el género constituye una base para la construcción de identidades, para el desempeño de ciertos papeles específicos y para definir el campo de acción de los individuos; y que, en el ámbito institucional y societal, el género da pie a que el acceso al poder, a los recursos y, yo añadiría, al acceso igualitario de oportunidades, desigual entre los hombres y las mujeres. También sostienen lo siguiente: "Las asimetrías de género se reflejan y manifiestan en aspectos tan diversos como la disponibilidad de menor educación y empleo para las mujeres; el acceso a trabajos inestables y mal remunerados; la responsabilidad de la doble jornada y hasta triple jornada; la prevalencia de niveles inadecuados de salud y bienestar; la existencia de pautas culturales que rigen diferencialmente la sexualidad de hombres y mujeres; la reducida participación en la toma de decisiones en los espacios social y familiar; y la exclusión o escasa integración a los sistemas políticos."[30]

Para concluir, considero que el modelo de Daniels podría servirnos para estudiar el problema de las necesidades de la salud como funcionamiento normal de la especie, siempre y cuando incorporemos las diferencias de género ya que éstas, en muchas ocasiones, son un impedimento para lograr que las mujeres obtengan igualdad de oportunidades.

Comentarista
Gustavo Merino Juárez
Jefe de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación
SEDESOL

Buenos días. Primeramente, debo advertir que mi participación tendrá algunas desventajas: una es que el trabajo que leí no es el que se comentó, aunque tiene cosas en común. La otra es que soy economista, no filósofo, y, además, soy funcionario público por lo que mi punto de vista va a estar relacionado con mi formación de economista y mi actividad como funcionario público. Aclaro, sin embargo, que los comentarios que haga son propios y no expresan, necesariamente, la visión de la Secretaría.

[30] Vania Salles y Rodolfo Tuirán, "¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?", en María de la Paz López y Vania Salles (comps.), *Familia, género y pobreza,* Miguel Ángel Porrúa/GIMTRAP, México, 2000, p. 64.

Desde el punto de partida del funcionario público, yo pregunto ¿cuál sería el rol del gobierno? Tenemos la discusión sobre justicia distributiva desde diferentes aspectos, en este caso, de la salud, aunque se podría aplicar a cualquier tema de política pública. La Doctora Dieterlen comenzó hablando sobre las teorías de John Rawls, quien ofrece pautas para la toma de decisiones complejas tomando en cuenta los escasos recursos y otras teorías distributivas. Rawls toma partes de este "velo de la ignorancia", y dice que se tendría que actuar como si no se tuvieran certezas sobre la vida, lo cual orienta en cierta dirección la definición de política pública.

Se mencionó a Amartya Sen para abordar el caso específico de salud. La cuestión de la igualdad de oportunidades para que las personas decidan y formen su propio desarrollo, etc., es, también, una prescripción de hacia dónde podemos llevar la política pública.

Ahora bien, tanto el gobierno como la sociedad civil parten de una serie de limitaciones; no me refiero sólo al presupuesto, sino más bien a la pregunta ¿qué tanto se debe hacer? Por ejemplo, en el caso de la concepción biomédica del profesor Daniels que mencionaba antes. Por un lado, nos dice algo que debería hacer el gobierno, pero no nos dice todo, es decir, son muchos aspectos los que deben cumplirse según el criterio de Daniels que quizá no son relevantes para la actividad del gobierno, como saber dónde empieza y dónde termina la actividad del gobierno. ¿Cuál es el límite a la promoción de la igualdad de oportunidades?, y ¿qué implicación tiene esto? La implicación consiste en que muchas veces el gobierno se tiene que enfocar a la provisión de ciertos bienes y necesidades básicos –no necesariamente los bienes primarios a los que se refería Rawls –, objetivo principal de Oportunidades. O sea, otorgar esta igualdad de capacidades en el sentido que señala Sen, está, tal vez, más allá de lo que puede hacer un solo gobierno. Si esto es así, difícilmente van a obtenerse las capacidades adecuadas para un buen desarrollo personal, ya que éstas se forman en relación a diversos factores como en contexto social, familiar y privado de los individuos.

Ahora bien, esto no impide al gobierno plantearse dilemas éticos y filosóficos relevantes a la política social. Por ejemplo, hablamos de igualdad, pero igualdad respecto a qué; ahí Sen nos indica que la igualdad, típicamente, la juzgamos comparando alguna característica de una persona con la misma característica de otras; hablábamos del ingreso, oportunidades, salud, de lo que ustedes quieran. Pero el problema es que la valoración depende, al fin de cuentas, de la variable que utilicemos, de manera que es posible que la equidad o la igualdad referida a cierta variable no coincida con referencia a otra; por ejemplo, la igualdad del ingreso podría implicar grandes desigualdades en oportunidades; o al revés, igualar oportunidades puede implicar grandes desigualdades en el ingreso.

Otro ejemplo es tratar de asegurar que todas las personas tengan el mismo acceso a instituciones de salud adecuada y educación. Aquí pueden existir otros factores como las habilidades innatas de las personas o alguna otra característica que haga que uno pueda tener mayor ingreso que otro. Éste es un primer dilema que encontramos al reflexionar sobre la política pública.

Otro aspecto es que la promoción de igualdad o la promoción de libertad pueden, en un momento dado, contraponerse. Por ejemplo, queremos que la gente curse ciertos grados educativos más allá del programa de cobertura. Se puede decir que la educación es una obligación que corresponde tanto al Estado como a los individuos, porque son los padres de familia quienes deben llevar a sus hijos a la escuela. Pero esto coarta la libertad de un padre que no quiere llevar a sus hijos a la escuela. En Estados Unidos es mayor el número de personas que dice preferir educarlos en casa, y los gobiernos están buscando esquemas para dar ese permiso. Yo no estoy diciendo que sea bueno o malo; sólo trato de ilustrar este dilema.

"La igualdad de las mujeres y el Programa Oportunidades."

Paulette Dieterlen
Instituto de Investigaciones Filosóficas
UNAM

La igualdad

Quizá el problema de la igualdad sea uno de los más difíciles en la filosofía política ya que existen diversos ámbitos de la vida social en los que se puede predicar acerca de ella y diversas formas de concebirla. De esto hablaremos en este apartado.

Una de las cosas que debemos reconocer es que, en el debate político contemporáneo, tal como lo expresa Thomas Nagel,[31] es posible reconocer cuatro tipos de igualdad: política, legal, social y económica. La igualdad política no se garantiza concediendo a cada persona el derecho al voto y el derecho a ocupar un puesto relevante en las principales instituciones políticas de un país. Tampoco se garantiza la igualdad legal permitiendo que cada persona tenga un juicio justo y evitando arrestos arbitrarios. La igualdad social no se logra aboliendo títulos de nobleza y privilegios por la clase social, la raza o la religión a la que se pertenece. Si bien las instituciones políticas pueden garantizar un mínimo de estatus social para cada uno, las diferencias en salario e ingreso pueden producir grandes desigualdades en lo

[31] Thomas Nagel, "Equality" en *Mortal Questions"*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, p.107.

político, lo legal y lo social. Por ejemplo, es posible ver cómo afecta la desigualdad económica en el orden de lo político. En muchas ocasiones las personas que están en un estado de pobreza extrema tienen dificultad para expresar sus preferencias políticas mediante el voto. Esto se debe a que sus localidades se hallan a grandes distancias de las casillas electorales y, con frecuencia, su voto es inducido, es decir, algunos programas de alivio a la pobreza pueden ser utilizados con fines clientelistas.

En lo que respecta a la desigualdad legal, también se ha observado que los mecanismos de acceso a las instancias judiciales se encuentran en una situación inversamente proporcional a la situación económica de las personas. La desigualdad social está directamente relacionada con la económica, ya que si bien formalmente en el artículo 1º de la Constitución se afirma que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece", las vías para que la prescripción se cumpla están directamente relacionadas con la situación económica de los ciudadanos. Por ejemplo, en México aproximadamente 10 millones de personas no cuentan con un acta de nacimiento, fenómeno que está relacionado con la pobreza. Los pobres suelen ser “los excluidos” de los arreglos políticos, legales y sociales.[32]

Ha habido en filosofía un gran debate sobre la igualdad. Por una parte, se habla de una igualdad de *equalisandum,* es decir, una igualdad de aquellos a quienes se va a distribuir, como por ejemplo las necesidades, las capacidades, las preferencias, etc. Por otra parte, la discusión ha girado en torno a la igualdad de oportunidades y es la que analizaremos en el Programa Oportunidades.

La igualdad de oportunidades

Una de las expresiones de la igualdad de oportunidades se encuentra en la obra de Rawls, tal como lo manifiesta en la segunda parte del segundo principio de la justicia que se denomina “de la diferencia”, en donde asigna un cierto valor a las medidas de compensación afirmando que las desigualdades inmerecidas tienen que ser compensadas. El principio sostiene que con el objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención, por un lado, a quienes tienen menos dotes naturales y, por otro, a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables. Su idea consiste en compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. El principio de la diferencia asigna recursos de

[32] Cfr. Paulette Dieterlen, "Democracia, pobreza y exclusión”, en: Luís Villoro (ed.), *Perspectivas de la democracia de México*, México, El Colegio Nacional, 2001, pp.121-174.

modo que mejorarían las expectativas a largo plazo de los menos favorecidos.[33] Sin embargo, para Rawls una manera de compensar a los menos favorecidos es distribuyendo los bienes primarios que son: 1) un grupo de libertades básicas; 2) libertad de movimiento y de elección de ocupación relacionado con un antecedente de oportunidades diversas; 3) poderes y prerrogativas; 4) ingreso y bienestar; 5) las bases sociales del auto respeto. Dichos bienes enfrentan ciertos problemas, tales como su heterogeneidad. Algunos críticos han mencionado que la teoría de Rawls es insensible a las dotaciones de las personas y podremos llegar a la conclusión de que una persona discapacitada no se encuentra en el grupo de los menos favorecidos por tener mayores ingresos aunque sus recursos no le alcancen para compensar sus desventajas. También se ha sostenido que la teoría de Rawls no es suficientemente sensible a la ambición personal puesto que parte de sus recursos adicionales siempre tendrá que ser redistribuida a los menos favorecidos.[34]

Quizá uno de los tratamientos más interesantes de la igualdad de oportunidades lo encontramos en la obra de John Roemer[35], quien propone dos principios de la igualdad de oportunidades que, según él, solemos encontrar en las democracias occidentales. Al primero lo llama "nivelación del campo de juego". Este principio consiste en propiciar que la mayor parte de los ciudadanos de un país esté en condiciones de competir para obtener ciertas posiciones. El segundo destaca las políticas contra la discriminación y sostiene que, en la competencia por la obtención de ciertas posiciones en la sociedad, todos los individuos que posean atributos relevantes para llevar a cabo los deberes incluidos en las posiciones en cuestión deben ser elegibles. Este principio afirma que la posibilidad de un individuo para ocupar una posición debe ser juzgada sólo por los atributos relevantes. Un ejemplo del primer principio es el de la educación compensatoria a niños que tienen desventajas sociales para que, en un futuro, puedan competir por los mismos cargos con niños que tuvieron una niñez más afortunada. Un ejemplo del segundo principio sería el que ciertas características como el género o la raza no debieran tomarse en cuenta cuando las personas tienen una posibilidad de obtener una posición, es decir, cuando la raza y el sexo no son atributos relevantes para que éstas puedan cumplir con los deberes que exigen dichas posiciones. Roemer piensa que el principio no discriminatorio puede derivarse del de la "nivelación del campo de juego", ya que cuando hay discriminación se disminuye la posibilidad de que las personas discriminadas tengan acceso a ciertas posiciones relevantes y los deberes que resulten de ellas.

---

[33] Cfr. John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de cultura Económica, 1995, p.103.
[34] Cfr. Roberto Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós, 1999, p.72.
[35] Cfr. John Roemer, *Equality of Opportunity*, Harvard, Harvard University Press, 1990.

Cualquier teórico que defienda la igualdad de oportunidades sostendrá que los individuos deben ser responsables de las ventajas que pueden adquirir. Éstas pueden ser la educación, la salud, el empleo, la utilidad o el bienestar. Por esta razón, existe en el principio de igualdad de oportunidades un *antes* y un *después*.[36] El *antes* se refiere al hecho de que antes de que empiece la competencia, se debe nivelar el campo de juego, es decir, se deben reducir las desigualdades iniciales hasta donde sea posible. Una vez que esto se haya hecho, los individuos estarán más capacitados para entrar en la competencia.

Roemer piensa que su posición es pluralista en dos sentidos: el primero, en que admite varios puntos de vista sobre la responsabilidad social; el segundo, en la posibilidad de acomodar el principio a distintas teorías de la justicia distributiva. Así, el propósito de una política de igualdad de oportunidades es, primero que nada, elevar el campo de juego, es decir que las ventajas lleguen a la parte de la población que se encuentra debajo del nivel deseado. Ahora bien, para elevar el nivel del campo de juego, debemos distinguir entre aquellas circunstancias propias de las personas que –si bien no dependen de ellas– sí pueden afectar sus posibilidades para competir por ciertas posiciones. Por ejemplo, pensamos que la educación es un medio para acceder a determinados puestos; sin embargo, la igualdad de oportunidades no presupone que se deba otorgar la misma cantidad de recursos educativos a todos los individuos. Garantizar un financiamiento igualitario *per capita* para la educación no es suficiente para obtener logros educativos, ya que las condiciones de los niños pueden ser muy diferentes.

Por esta razón es necesario distinguir las circunstancias que están más allá del control de un individuo para procesar ciertos recursos que más tarde se manifestarán en habilidades competitivas. Es posible definir tales habilidades como la propensión de una persona a efectuar dicha transformación, en virtud de la influencia que ejercen las circunstancias que están fuera de su control, incluyendo su herencia genética, su ambiente familiar, su cultura y su medio social.

Una vez que se haya logrado igualar el campo de juego y se hayan atendido las desigualdades que no dependen de las elecciones de los individuos, pasaremos al *después* de la distribución, es decir, a observar el esfuerzo que las personas hacen para transformar los recursos en elementos que les brinden posibilidades de entrar en la competencia para alcanzar ciertas posiciones.

[36] Cfr. *Ibid.,* p.2.

Roemer propone establecer una diferenciación en las sociedades según lo que llama *tipos*. Estos *tipos* poseen ciertas características. Por ejemplo, las personas que se encuentran en un estado de pobreza extrema (entre ellas las mujeres), pertenecerían a un *tipo* social. Una política de igualdad de oportunidades primero tiene que elevar el nivel del campo de juego de las personas que pertenecen a algún *tipo* social especial. Una vez que se ha nivelado su posición es necesario observar los esfuerzos que hacen y la responsabilidad que ejercen para transformar los recursos y poder competir por ciertas posiciones. Si, por ejemplo, el esfuerzo o la responsabilidad de una persona, dentro de un *tipo* es mayor, debe recibir más recursos para que tenga más posibilidades de entrar en una competencia.[37] Por otra parte, la diferencia entre el esfuerzo o la responsabilidad y las circunstancias nos permite comparar los logros entre las personas que se encuentran en diferentes *tipos* a partir de los cuales asignar recursos de una manera más igualitaria. Los esfuerzos pueden medirse por los logros que obtengan los ciudadanos que pertenecen a un mismo *tipo*. Por su parte, la responsabilidad puede caracterizarse como aquello que hacemos y que depende, de manera importante, de nuestro proceso de reflexión crítica. La responsabilidad requiere que el proceso sea sensible a ciertas razones y que sus etapas posteriores se deriven, de modo relevante, de las conclusiones a las que llegamos en las etapas previas. Ahora bien, este proceso puede ser un producto causal de sucesos y condiciones precedentes.[38]

La importancia de este acercamiento es que considera como elemento objetivo las condiciones que no dependen de las personas, como por ejemplo, el lugar en el que nacieron y las posibilidades reales de tomar decisiones. Pero también toma como elemento indispensable su capacidad para elegir ciertos planes de vida. Cualquier política de justicia distributiva igualitaria debe considerar los dos aspectos.

Oportunidades y la igualdad de las mujeres

Una de las características de Oportunidades ha sido combatir la desigualdad que existe entre los hombres y las mujeres. Esta desigualdad se manifiesta de dos formas: la primera consiste en que dentro de las familias pobres, las mujeres tienen un acceso menor a la distribución de los bienes; la segunda se refiere a que las familias en las que las mujeres son jefas del hogar se encuentran en peores condiciones. Como afirman José Gómez de León y Susan Parker: “La pobreza de las jefas del hogar ha tomado relevancia mundial con la llamada “femenización de la pobreza”. En muchos países se han encontrado evidencias de que los hogares con jefes mujeres tienen una

[37] Cfr. *Ibid.,* p.7.
[38] Esta noción de responsabilidad es de Thomas Scanlon y se encuentra citada en: John Roemer, o*p. cit.,* p.17.

mayor probabilidad de ser pobres que los hogares con jefes hombres. Se ha explicado la pobreza mayor de las mujeres jefas por varias razones como la falta de pareja, puesto que ellas deben ocuparse tanto de los ingresos de la familia como de los quehaceres domésticos. Además, generalmente, las mujeres perciben menores ingresos en el mercado laboral, ya sea por discriminación o por tener menor experiencia o educación, lo que dificulta sus esfuerzos para sostener a su familia. Para lograr que la desigualdad entre los hombres y las mujeres disminuya ,Progresa –ahora Oportunidades– implementó dos medidas: primero, el apoyo económico se da a las amas de casa; segundo, el monto de las becas para las niñas es mayor que el de los niños"[39]. Ahora bien, como vimos, existe un sinnúmero de tesis que discuten qué es lo relevante cuando se discute la igualdad, es decir qué es aquello que se debe igualar. Como lo mencionamos, el término "igualdad" comienza a tener sentido como una expresión constitucional, es decir, como una expresión que afirma una relación con las leyes. Todos los ciudadanos, hombres y mujeres, deberían tener los mismos derechos y obligaciones. Sin embargo, los estudiosos del problema de la igualdad, como hemos visto, se han percatado de que, además de la ley, es necesario recalcar en la igualdad económica. Ésta influye de manera relevante en las exigencias de la igualdad constitucional.

Teniendo como fondo el problema de la igualdad, podemos detectar que existen, por lo menos, tres argumentos para que una política social busque influir en la situación de desigualdad que enfrentan las mujeres. El primero prevé la importancia de los apoyos a las mujeres en reconocimiento a la situación de exclusión y marginación que histórica y culturalmente han afrontado. Con esto se busca reducir la desigualdad de género. Este argumento es propiamente compensatorio. Una política social tiene la obligación de reducir la desigualdad por haberla permitido en el pasado. En este sentido, permitir se relaciona con la noción de "dejar que algo suceda", es decir con la idea de remover un obstáculo que está impidiendo que se desarrolle una serie de sucesos. Los obstáculos pueden ser físicos, culturales, sociales e históricos. Este argumento se basa en una situación de injusticias cometidas en el pasado que es defendido, por ejemplo. Para Robert Nozick[40] un principio de justicia consiste en rectificar las injusticias del pasado. Por su parte, Jon Elster sostiene que los mecanismos de distribución deben ser "presentistas", es decir, deben aplicarse a injusticias que se dan exclusivamente en el presente.[41]

---

[39] José Gómez de Léon y Susan Parker. "Bienestar y jefatura femenina en los hogares mexicanos". En: *Familia, género y pobreza*, María de la Paz López y Vania Salles (Comp.) México, Gimtrap y Miguel Angel Porrúa, 2000, p.11.
[40] Cfr. Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*. Oxford, Basil Blackwell, 1980, p. 153.
[41] Cfr. Jon Elster., *Local Justice*, Cambridge, Cambridge University Press. 1992, p. 195.

El segundo argumento se relaciona con la igualdad de las oportunidades, es decir, con el beneficio que causará a las familias y a la sociedad en general el mejoramiento de la situación de las mujeres. Por ejemplo, se ha constatado que cuanto mayor sea la escolaridad de las madres, el número de hijos desciende, lo que permite una mejor atención social. La escuela brinda a las mujeres instrumentos para decidir libre y conscientemente sobre su derecho a la reproducción. Este argumento se basa en las consecuencias que se obtendrán si se reduce la situación que desigualdad que enfrentan actualmente las mujeres. Dos factores esenciales para reducir la desigualdad entre los hombres y las mujeres son la educación y la salud. Éstos son elementos fundamentales para que los individuos se incorporen plenamente a la vida social, política y económica del país.

Además de ser derechos constitucionales, la educación y la salud son necesidades básicas que contribuyen al desarrollo de las capacidades que se requieren para la realización de actividades productivas y bien remuneradas. El término adecuado para designar dichas políticas que se comprometan con los derechos mencionados es el de “igualdad equitativa de oportunidades”. Dos ejemplos son: una buena educación influye en el desarrollo de las familias, o la salud proporciona un mayor desempeño en el trabajo. La educación tiene un impacto sustancial en la reducción de la desigualdad de las mujeres, ya que por esta vía acceden a la información y a los conocimientos necesarios para aprovechar los recursos y servicios a su alcance, así como para cuidar mejor su salud y la de su familia. La educación provee de dos herramientas que permiten a las mujeres salir de la situación de marginación en la que se encuentran; la primera es la obtención del conocimiento, mediante el cual pueden tener más oportunidades en la vida; la segunda son las técnicas de aprendizaje que podrán utilizar en diversas circunstancias vitales.

Quizás una de las características más importantes de la educación es su contribución a evitar que el destino de las personas esté determinado por las circunstancias que las rodean, es decir, las que son ajenas a su control y que, con ello, aumenten considerablemente sus posibilidades de elección. Cuantas más posibilidades tiene una mujer de separarse –mediante el conocimiento– de su situación inmediata, más oportunidades tendrá de cambiarla. Al abrir más caminos para la superación personal, la educación posibilita el ejercicio de la libertad y tiende a reducir las desigualdades de género. Por otro lado, para ser beneficiarias del Oportunidades, las mujeres tienen que adquirir ciertas responsabilidades como asistir a las pláticas relacionadas con la salud preventiva, ir a las clínicas de salud periódicamente y vigilar la asistencia de los niños a la escuela. Ahora bien, un problema que se ha detectado en Oportunidades es que ha aumentado considerablemente la demanda de los servicios de salud y la matrícula escolar. Esto ha propiciado que la oferta de médicos y de escuelas sea

insuficiente. Por esta razón, siguiendo a Roemer, podríamos pensar que es necesario elevar el “campo de juego” de un *tipo* especial, el de los maestros rurales y de los médicos que atienden dichas clínicas. En muchas ocasiones sus circunstancias, como por ejemplo el lugar donde se encuentran las escuelas, dificulta su trabajo y por lo tanto su responsabilidad y su esfuerzo.

El tercer y más importante argumento se refiere al cumplimiento de los artículos 1º y 4º de la Constitución. El artículo 1º afirma que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Por su parte, el artículo 4º asienta que: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia". Es pertinente mencionar que para acercarnos al cumplimiento del artículo 4° de la Constitución es indispensable valorar los derechos tanto negativos como positivos. Los primeros se refieren a la obligación del Estado y los demás ciudadanos de no coartar las libertades de las mujeres, esto incluye el castigo a la violencia, pero también a otras formas de coerción. Los segundos, por su parte, se relacionan con todas las acciones que no sólo no prohíben sino que dan los medios necesarios para que se desarrollen ciertas capacidades. No sólo es necesario no coartar la libertad de expresión, sino que una política que atienda a las mujeres debe propiciar la capacidad para ejercer dicha libertad.

Los dos primeros argumentos –el de la compensación por medio de apoyos especiales y el de la igualdad de oportunidades– tienen sentido en la medida en que fortalecen el ejercicio de la garantía de igualdad para las mujeres que establece la Constitución.

Toda política social que tenga como prioridad la atención a las mujeres, debe implementar mecanismos que permitan detectar sus diferencias relevantes y, en función de ellas, establecer las leyes necesarias para mitigar su estado de desigualdad. Ser “igual” significa poder desarrollar sus capacidades y funcionamientos, ser tratadas con la misma consideración y el mismo respeto. Esto quiere decir que el gobierno y la sociedad deben proporcionar los medios necesarios para el desarrollo de la autonomía y de la capacidad de elegir.

Ahora quisiera comentar con ustedes la manera como me involucré con el tema aquí expuesto. Para responder la pregunta de qué razones podemos dar –filosóficamente hablando– para decir que una acción es buena moralmente o que una acción es injusta políticamente, en el sentido de dar argumentos en favor de de una política pública, encontré varias discusiones, de las cuales haré referencia a las tres que más me interesaron.

La primera es la que aborda el carácter presentista o de inclusión del pasado que debe tener una teoría de la justicia distributiva, es el ejemplo de Rawls, quien parte de una postura en la que la historia no importa, es decir, los individuos no saben quiénes son. Hay autores que han señalado la importancia de esta afirmación como *hipótesis de trabajo*. No obstante, es evidente la importancia de contemplar la historia en una teoría de la justicia distributiva. ¿En qué sentido importa la historia? En el sentido de compensar injusticias cometidas en el pasado. Ésta es una primera aproximación al problema.

Por otra parte, hay autores que rechazan esta postura por que afirman que el problema es la situación actual: si es negativa, no importa qué haya pasado en el pasado. Esto ha sido objeto de discusión en las cuotas políticas preferenciales. Es el caso, por ejemplo, de la "discriminación a la inversa" que ocurre en algunas universidades, que implica darles lugares a los grupos menos favorecidos simplemente porque en el pasado o en su situación presente tienen menos oportunidades de entrar. De esta manera, se dejan cuotas en las cuales no compiten contra otro tipo de estudiantes.

Recapitulando, existen dos polos teóricos: el que integra a la teoría de la justicia la rectificación de las injusticias cometidas en el pasado, y el que afirma que toda teoría de la justicia distributiva debe ser presentista. Por ejemplo, el teórico noruego John Elster sostiene que hay una discusión seria y actual sobre hasta cuántas generaciones de alemanes van a seguir dando un impuesto al pueblo Israelita. La respuesta de "toda la vida" se basa en el argumento de que se debe pagar por la barbaridad cometida en el pasado. Esto para ejemplificar una injusticia que tiene que ver con agresión física, aunque hay injusticias que no ocurren por alguna acción sino por alguna *omisión*, que es otro tema.

El segundo tipo de argumento está presente en toda la historia de la filosofía: el "consecuencialista". Éticamente, una acción es buena porque tiene consecuencias buenas, lo mismo con acciones malas. Aunque puede sonar trivial, con lo anterior se puede decir que estoy sosteniendo una teoría ética que no toma en cuenta las intenciones; sólo las consecuencias. En este sentido, puedo actuar con la peor intención pero si de ello resulta una consecuencia buena, mi acción sería calificada como buena.

Hay muchísimas razones para decir por qué en un momento dado hay que apoyar a las mujeres en un programa de políticas públicas basándonos en un argumento consecuencialista. Obviamente, el apoyo en educación y salud va a afectar el desarrollo de los hijos y, precisamente, un objetivo de Oportunidades es que, a mediano o a largo plazo, se manifiesten consecuencias positivas para toda la familia y la comunidad.

Uno de los problemas que genera la justificación consecuencialista es que nunca vamos a estar seguros de la consecuencia. Por lo tanto, hay que valorar la probabilidad de que se dé esa consecuencia para actuar correctamente, siempre y cuando los resultados esperados sean positivos. Es el caso, por ejemplo, del transplante de órganos, en el que se debe calcular la probabilidad de supervivencia de una persona. Aun cuando haya variables no previstas en este cálculo, no se puede restar importancia a la argumentación consecuencialista, que en este caso es salvar la vida del paciente. Esta argumentación cobra relevancia para la planeación de políticas públicas en la medida en que se contemplan consecuencias benéficas a mediano plazo para la población. En ese caso tenemos que suponer una buena intención, aunque siempre debemos tener presentes estos dos argumentos.

El tercero es un argumento "deontológico". La deontología estudia los distintos tipos de derechos (hasta los derechos humanos). Un argumento deontológico podría oponerse a un argumento consecuencialista. Por ejemplo: alguien puede pensar en dañar a otra persona porque las consecuencias de su acto serán buenas para el resto; una teoría deontológica afirmaría que nunca se *debe* causar daño a nadie. Otro ejemplo: torturar a una persona para salvar cien millones de vidas. Un consecuencialista diría "es válido"; un deontólogo diría "jamás debes torturar a una persona". Eso es un principio deontológico.

La argumentación deontológica está implícita en los artículos primero y cuarto de la Constitución mexicana; el primero establece que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse; el cuatro establece que hombres y mujeres son iguales ante la ley. El artículo cuarto incluye tanto los derechos positivos como los negativos. Estos últimos se refieren a aquello que el Estado y los demás ciudadanos no le podemos hacer a otros, como, por ejemplo, no coartar la libertad de expresión, no agredir, no golpear. Los derechos positivos, por otra parte, están relacionados con acciones enfocadas al desarrollo de ciertas capacidades. Entonces, un derecho negativo diría: el Estado no puede coartar mi libertad de expresión; un derecho positivo diría: el Estado tiene el derecho de darme educación para ejercer la libertad de expresión, porque no contar con un medio de ejercerla puede ser una forma coartarla.

Yo creo que los dos primeros argumentos –el de la compensación por medio de apoyos especiales y el consecuencialista– tienen sentido siempre y cuando fortalezcan la igualdad de género establecida en la Constitución. Considero que, por todo lo que se ha dicho, Oportunidades es un gran intento por acercarnos al cumplimiento de esta garantía constitucional.

“Uso del tiempo y Oportunidades”

Mónica Orozco
Directora General
Dirección de Análisis, Prospectiva y Planeación
SEDESOL

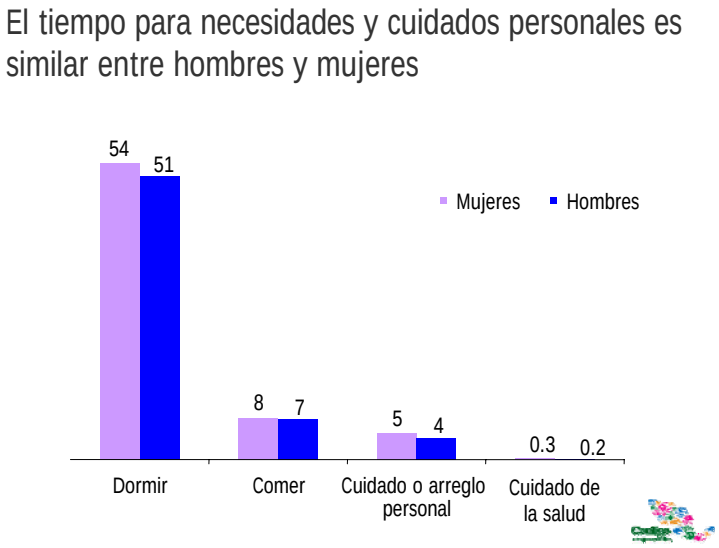
Esta presentación aborda algunos aspectos del uso del tiempo, distintos a los del trabajo doméstico o actividades del hogar. La fuente de datos es la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT 2002), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE 2002). Algunos de los resultados que se presentan provienen del análisis descriptivo, y otros de la estimación de modelos.

Dentro de la información que se capta en la ENUT, tenemos cuatro principales rubros que integran el tiempo disponible de las personas. Decidimos agrupar estas cuatro categorías con la finalidad de poder compararlas con otros estudios que también han abordado el análisis de estos temas. La presentación se divide en el tiempo que se dedica a trabajar en el mercado laboral a cambio de un ingreso, la realización de actividades domésticas, la satisfacción de necesidades y cuidados personales y la recreación (lámina 1).

Lamina 1

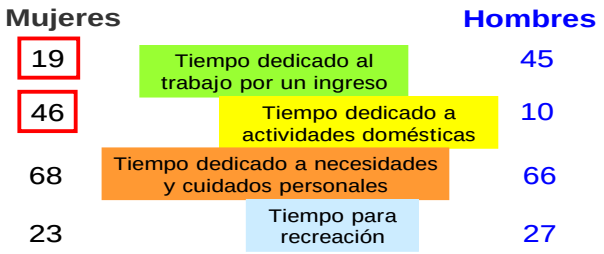
El tiempo que se dedica a satisfacer necesidades y cuidados personales se integra por el tiempo utilizado en dormir, comer, el cuidado o arreglo personal y la salud (gráfico 1).

Gráfico 1



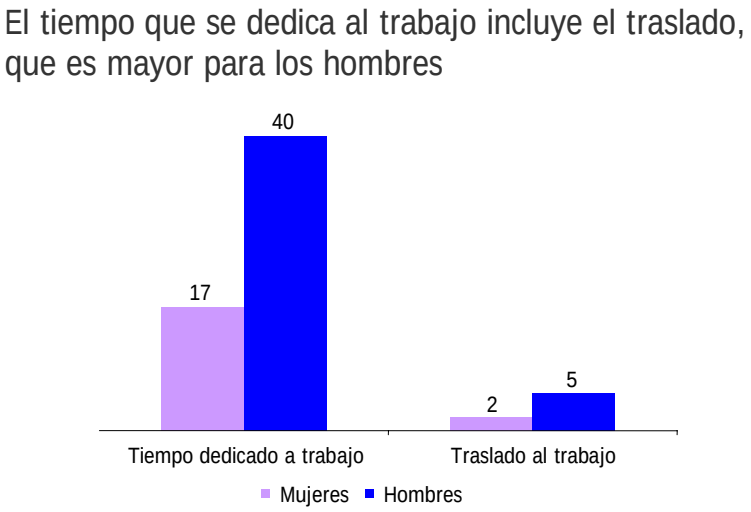
El tiempo que dedican las mujeres a trabajar semanalmente a cambio de un ingreso es de 19 horas en promedio, en comparación con 45 horas que destinan los hombres. Sin embargo, el tiempo dedicado a las actividades domésticas es, en promedio, 46 horas semanales en las mujeres, y 10 horas en el caso de los hombres (lámina 2).

Lámina 2



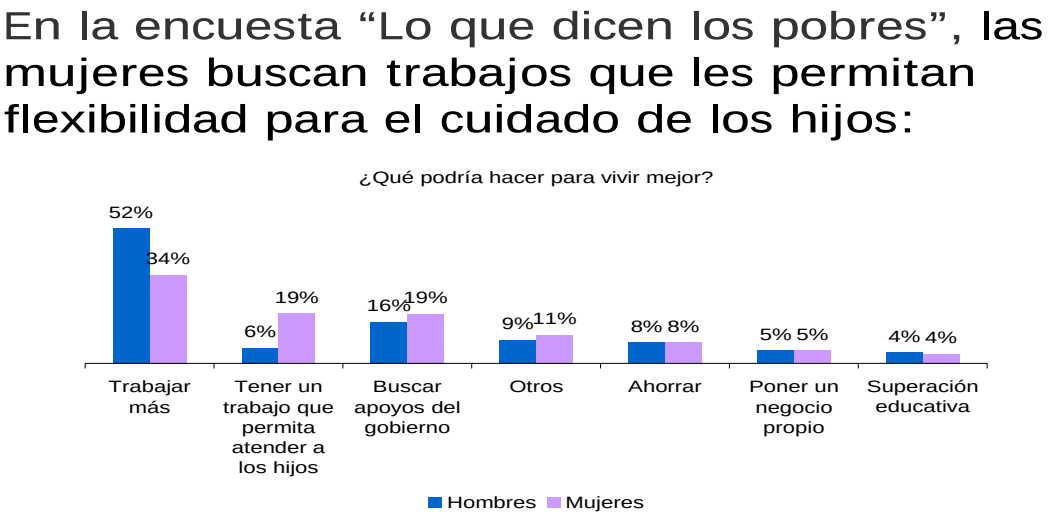
Los hombres invierten más tiempo para recreación que las mujeres. La actividad predominante de las mujeres es la doméstica, en tanto que para los hombres es el trabajo en el mercado laboral a cambio de un ingreso. Si desagregamos el tiempo de trabajo en laboral y de traslado, observamos una diferencia importante: los hombres invierten cerca de tres horas más que las mujeres en traslados al trabajo cada semana (gráfico 2).

Gráfico 2



Parte de este resultado puede asociarse con la información que se desprende de la "Encuesta de lo que dicen los pobres", levantada en 2003, que muestra que a la pregunta sobre qué podrían hacer para vivir mejor, la primera respuesta es trabajar más: 52% de los hombres, 34% de las mujeres. Sin embargo, la segunda categoría elegida por las mujeres es tener un trabajo que permita atender a los hijos, con lo cual observamos que una de las opciones que las mujeres podrían elegir para vivir mejor es trabajar con cierta flexibilidad de horario. Cabe destacar que las mujeres declaran su preocupación sobre el cuidado de los hijos porque se asume socialmente que deben desempeñar dicha labor (gráfico 3).

Gráfico 3



El ingreso mensual proveniente del trabajo en nivel nacional es de $3,484 para las mujeres, en comparación con un ingreso de $4,232 para los

hombres. Las tasas de participación masculina casi duplican las tasas de participación femenina (58% en comparación con 27%) (lámina 3).

Lámina 3

Ingreso promedio y participación laboral

	Mujeres	Hombres
Ingreso laboral (mensual)	$3,484	$4,232
Porcentaje que trabaja	27%	58%
Horas de trabajo (semanal)	40	48

Sin embargo, en las horas de trabajo semanal observamos una diferencia de menor magnitud comparada con la que existe en términos de los ingresos que se perciben. Esto se debe al tipo de actividades que se desarrollan dentro del mercado laboral. La mayoría de las mujeres, por ejemplo, está dedicada a ser empleada o trabajadora por cuenta propia, mientras que la mayoría de los hombres son empleados, y otro porcentaje obreros o trabajadores agrícolas (lámina 4).

Lámina 4

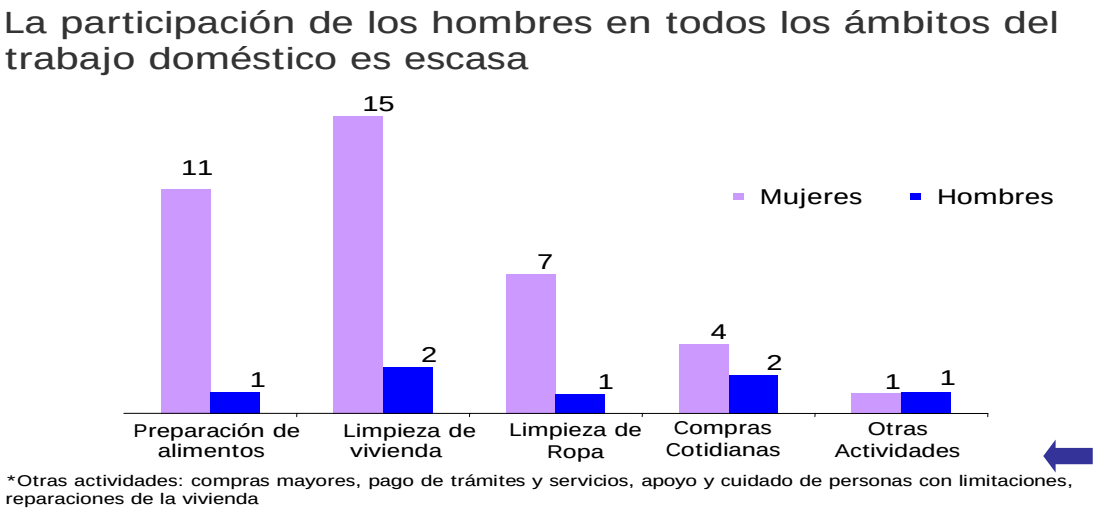
Ocupación en el trabajo

	Mujeres	Hombres
Empleado(a)	44%	29%
Trabajador(a) por cuenta propia	20%	13%
Empleador, pensionado	16%	17%
Obrero(a)	11%	21%
Trabajador(a) agrícola	9%	20%

Por lo tanto, esta división según el tipo de ocupaciones está relacionada con la disponibilidad de tiempo para otras actividades fuera del trabajo, lo cual interfiere con las actividades que se realizan dentro del hogar.

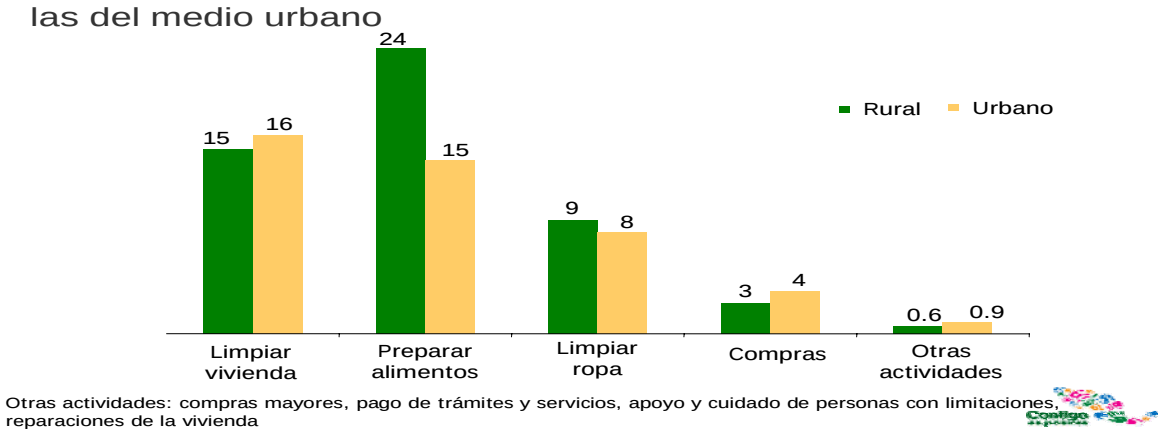
Por actividades del hogar entendemos, en pocas palabras, el trabajo que se realiza dentro de la vivienda, como el cuidado de los menores, de mantenimiento doméstico y el trabajo comunitario. En éstas hay una gran desigualdad en la participación de hombres y mujeres, siendo la de estas últimas mayor (gráfico 4).

Gráfico 4



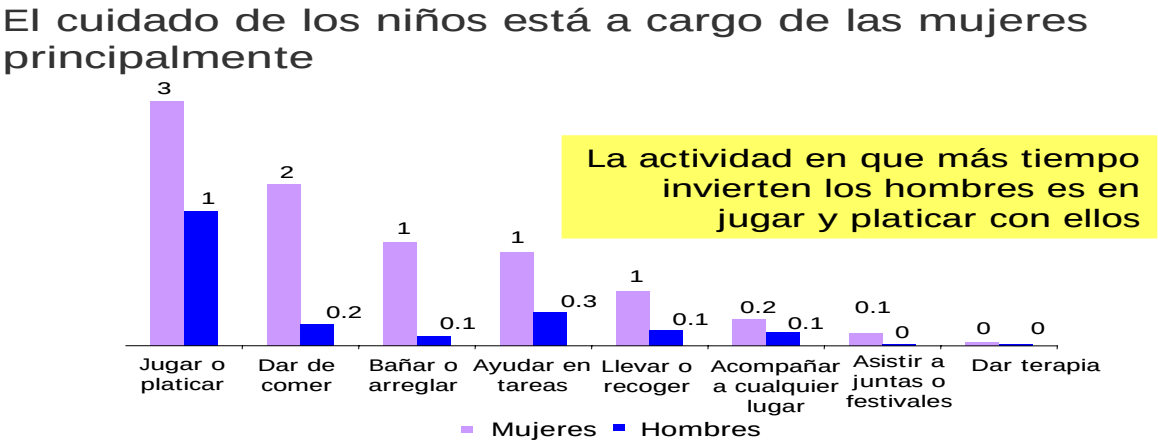
Con respecto a las diferencias en el ámbito rural y urbano, observamos que en el primero, las mujeres invierten cerca de 24 horas a la semana en la preparación de alimentos, en comparación con las 15 horas que se emplean para la misma actividad en las zonas urbanas (gráfico 5). Esto se debe a las diferencias que existen en torno a la disponibilidad de infraestructura y de servicios dentro del hogar, enseres domésticos, etc., y al tipo de alimentación de los dos tipos de hogares.

Gráfico 5



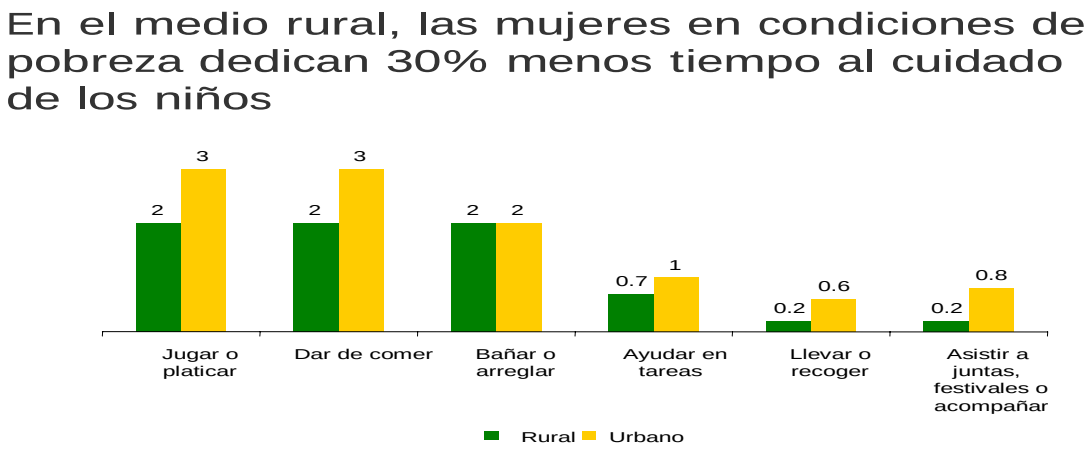
El cuidado de los niños está principalmente a cargo de las mujeres. La única actividad en la que más tiempo invierten los hombres en relación con los niños es jugar con ellos; en el resto de los casos la participación es escasa. Esto tiene que ver con el lugar de residencia (gráfico 6).

Gráfico 6



El hecho de que las mujeres del medio rural dediquen más tiempo a la preparación de alimentos y otras actividades domésticas va en detrimento de otras labores dentro y fuera del hogar. Es por ello que las mujeres en condición de pobreza en el medio rural dedican en promedio 30% menos tiempo al cuidado de los niños. Las diferencias significativas se ubican en lo que se refiere a jugar y a platicar con los niños, y en darles de comer (gráfico 7).

Gráfico 7



Esto repercute sobre el trabajo de reproducción y en algunos aspectos de la educación y apoyo a los niños (como ayudarlos a realizar tareas). Si bien estos problemas afectan a las mujeres que se encuentran en condiciones de pobreza tanto en el medio rural como en el medio urbano, éstos son más profundos en el rural.

Mediante la información sobre la participación laboral y el trabajo doméstico obtenemos la diferencia en el número de horas que las mujeres dedican a las actividades del hogar, que depende de su participación laboral. Observamos que las mujeres que están en el mercado laboral (al rededor de 27%, es decir, una de cada tres mujeres en México) realizan, en promedio, 43 horas de trabajo doméstico, en comparación con 53 horas que realizan las mujeres que no participan en el mercado laboral. No obstante, si se realiza el cálculo a través de esos parámetros de regresión –controlando algunas variables socioeconómicas y características del hogar–, la jornada de trabajo (contando la participación laboral y el trabajo doméstico) es alrededor de 50% mayor entre las mujeres que participan en el mercado laboral.

Lo anterior repercute en el tiempo que los hombres y las mujeres dedican para la recreación: mientras las mujeres invierten un alto porcentaje de su tiempo en actividades domésticas, el tiempo para la recreación es, en promedio, cuatro horas menor con respecto al tiempo de los hombres, quienes dedican estas horas extras a ver la televisión, hacer deporte, leer algún libro o revista y utilizar la computadora (estos resultados varían dependiendo de su nivel socioeconómico) (lámina 8).

Lámina 8

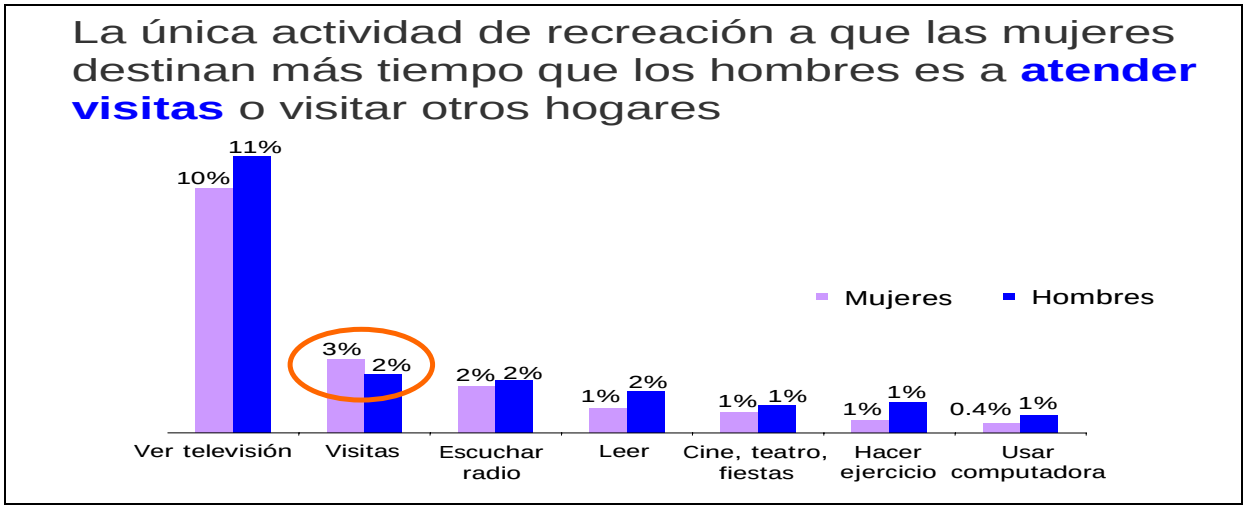
Como resultado de la división de actividades, los hombres disponen en promedio de 4 horas más a la semana para la recreación

Mujeres	**23 hrs**
Hombres	**27 hrs**

***Horas promedio por semana (mayores de 18 años)**

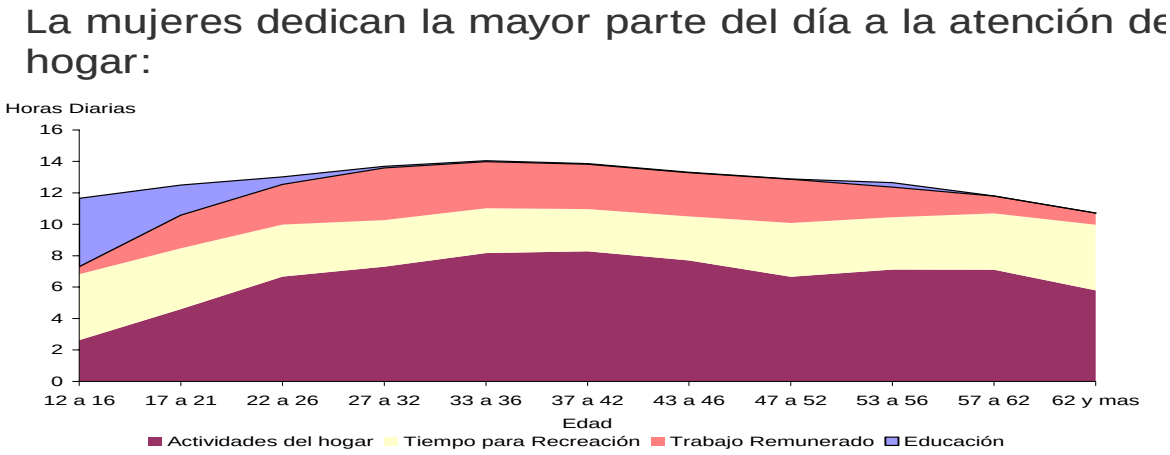
La actividad a la que dedican más tiempo las mujeres es, generalmente, lo que se llama “atender visitas” o “visitar otros hogares”. Cabe mencionar que la reducción del tiempo para la recreación en el caso de las mujeres en el medio rural es más marcada (gráfico 8).

Gráfico 8



En conclusión, las mujeres disponen de menos tiempo para el cuidado de sus hijos debido al cumplimento de otras actividades, tanto dentro como fuera del hogar y, por consiguiente, es menor su tiempo para la recreación. Esto nos da una idea del uso del tiempo que hacen las mujeres a lo largo de su vida. El tiempo que se dedica para la educación se concentra entre los 12 y los 27 años. Las actividades del hogar representan la mayor parte del tiempo de las mujeres mayores de 27 años de edad. Asimismo, a menores ingresos, menor participación laboral, pero con un incremento significativo en las actividades del hogar (gráfico 9).

Gráfico 9



A manera de resumen presentamos un ejercicio que se elaboró a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y de la ENIGH, basado en una metodología empleada por Mercedes Pedrero (2003), que trata de cuantificar el valor del tiempo que se dedica al trabajo doméstico mediante la cuantificación del tiempo y la asignación de un valor para los datos de la Encuesta de 1996. Además se hizo el cálculo para el 2002 –realizando algunos ajustes para evitar sobrecuantificar el tiempo– con aproximaciones de salarios por hora para distintas actividades (lo que se hizo fue desechar algunas categorías de uso del tiempo, que si bien existen, no cuentan con información suficiente y número de casos dentro de la ENE como para imputar un valor a esas categorías). En ese sentido, nuestro cálculo podría estar subestimado en dos puntos porcentuales, aproximadamente, dado que no todas las categorías del uso del tiempo están incluidas.

De manera paralela, utilizamos una segunda metodología: se realizó un ejercicio para cuantificar el ingreso potencial –una especie de costo de oportunidad de las mujeres que realizan actividades domésticas y no participan en las actividades del hogar– a través de un modelo de regresión con una corrección de Heckman para controlar el sesgo de selección que existe entre las mujeres que participan en la fuerza laboral. Esto consiste en tener una estimación del ingreso a través de un modelo de regresión, que va ponderado por una serie de parámetros que permiten estimar la probabilidad de estar en el mercado laboral. Entre las variables explicativas que son determinantes para la participación en el mercado laboral está, por ejemplo, el número de hijos que las mujeres tienen. El número de hijos no está directamente relacionado con el ingreso que tienen las mujeres que trabajan; sin embargo, sí es un determinante importante para decidir la probabilidad de que una mujer se incorpore o no a la fuerza laboral.

El principal resultado que se obtiene a partir de la metodología presentada por Mercedes Pedrero –basada en la información de la ENE– es que las actividades domésticas que realizan las mujeres representan el 23% del PIB del país, aproximadamente; es decir, son una serie de actividades no remuneradas y por las cuales no se recibe protección social, ni se tienen prestaciones, pero que representan un monto mayor a la recaudación del Gobierno Federal por impuestos, contribuciones, mejoras, derecho y productos, aprovechamientos y algunas otras contribuciones. Ésta es una aportación sustantiva, no monetaria, pero sí en términos de bienestar.

Por otro lado, si se realizan los ajustes dependiendo de las características de las mujeres dedicadas a las actividades del hogar, a través de un modelo de Heckman (lámina 9), y se calcula el costo de oportunidad, observamos que éste llega a ser mayor que el valor de las actividades que las mujeres desarrollan dentro de su hogar, únicamente cuando estas mujeres tienen una

elevada escolaridad. Las mujeres que no cuentan con instrucción, o que su escolaridad es muy escasa, no son sujetos atractivos para el mercado laboral. Por lo tanto, el costo que la sociedad estaría dispuesta a pagar por el trabajo que realizan estas mujeres corresponde únicamente al 11% del PIB. En otras palabras, hay una subvaloración en el mercado laboral de casi la mitad del precio calculado de las actividades que se realizan por hora.

Lámina 9

La siguiente tarea es tratar de vincular estos dos tipos de estimaciones a través de modelos un poco más complejos para ajustar las diferencias en las estimaciones determinadas por las características de las capacidades de las personas y confirmar ciertas conclusiones (lámina 10).

Lámina 10

Principales implicaciones de la división del trabajo y uso del tiempo entre hombres y mujeres

1. El mercado laboral es un ámbito principalmente masculino (sistemas de pensiones, crédito para vivienda, seguridad social)
2. Las actividades del hogar proporcionan bienestar a los miembros del hogar, pero no son remuneradas ni proporcionan seguridad social
3. La educación y cuidado de los niños están principalmente a cargo de las mujeres
4. Las mujeres que participan en el mercado laboral enfrentan una "doble jornada" de trabajo
5. La infraestructura y posesión de enseres domésticos disminuye el tiempo dedicado y el "esfuerzo realizado" para el trabajo doméstico

Moderador *Nguyen-Huu Dong*:
Cedo el uso de la palabra al Dr. Fernando Cortés, Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Comentarista
Fernando Cortés
El Colegio de México

Voy a tocar dos puntos: uno referido a la medición y otro referido a la necesidad de análisis de variables múltiples.

Hay una investigación de Teresita de Barbieri sobre la medición del tiempo de trabajo doméstico, publicado en la serie "setentas". Ella vivió en casas de mujeres de tres estratos sociales para observar cómo se invertía el tiempo. Existe, asimismo, otro trabajo similar de Beatriz Selva, quien observó cómo usaban el tiempo las mujeres que producían tortillas en San Felipe del Agua, Oaxaca.

Uno de los problemas de las mediciones que se están haciendo es el de la simultaneidad de las actividades, es decir, una señora puede estar cocinando, planchando y atendiendo al bebe simultáneamente. Este problema persiste aun con la utilización de modelos con correcciones de "Heckman".

Sobre el trabajo doméstico, Orlandina Oliveira y Brígida García realizaron los primeros ajustes con regresión logística que se hicieron en México en estos temas. Uno de los factores que se encuentran es que la presencia de hijos pequeños presentaba un efecto mucho más fuerte que el número total de hijos. En este sentido, hay resultados cuya conexión con la investigación que ya se ha hecho en México no se observa.

Otro punto es el ingreso promedio y la participación laboral. El ingreso laboral mensual fue de $3,484 y $ 4,232 para mujeres y hombres, respectivamente; pero las mujeres trabajaron 40 horas y los hombres 48; eso significa que las mujeres ganan $87.10 por hora y los hombres $88, es decir, un peso de diferencia. Entonces, de lo anterior no se desprende que las mujeres ganan menos que los hombres. Por otra parte, el tipo de ocupación laboral de las mujeres es el autoempleo, mientras los hombres son obreros o trabajadores agrícolas, fundamentalmente, y las retribuciones en esos sectores son diferentes.

Para llegar a esta conclusión calculé el número de horas, medí la ocupación en el trabajo y, además, tomé en cuenta el pago diferencial para poder hacer una comparación justa. Entonces, el salario y el monto que se obtiene en función del número de horas que trabajan, son dos cosas distintas.

Es interesante ver las estimaciones que hacen del PIB por participación laboral; esta es una discusión que se tuvo con Milton Friedman en los años

sesenta, y fue él quien propuso que se hiciera una estimación del PIB sobre el aporte del trabajo doméstico; de esa manera se observaría que la aportación que hacen las mujeres de los piases desarrollados es mucho mayor porque están en el mercado laboral; en los países subdesarrollados no. Hubo una gran discusión de carácter ideológico sobre la pertinencia de hacer ese cálculo o no, en una época en la cual había opciones de construir sociedades muy distintas: la revolución socialista o la extrema derecha.

Respuesta de Mónica Orozco
Es un tema muy amplio el de la calidad de la información y la superposición de tareas. En algunos otros países se utilizan otros instrumentos que, si bien se han mejorado, también tienen sus imperfecciones. En México tenemos la información que viene a través de cuestionarios, pero no está lejano el momento en que se cuente con otro tipo de instrumentos como los diarios de registro para poder tener una cuantificación más precisa.

"Oportunidades, uso del tiempo e infraestructura hogareña" [42]

Mónica Orozco

SEDESOL

A continuación se presentarán algunos resultados preeliminares de un estudio que estamos realizando para analizar el uso del tiempo en Oportunidades. Nuestra principal fuente de datos es la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, efectuada en el año 2002 como un módulo adicional de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Un antecedente de ésta es la Encuesta sobre el Uso del Tiempo en 1996, también aparejada con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Dos cosas fundamentales aportan estos datos al análisis del uso del tiempo: en primer lugar, el hecho de que el módulo para el uso del tiempo se amplió de forma importante en el año 2002 con respecto al de 1996. Adicionalmente, y casi de manera independiente, en ese mismo año (2002), la Secretaría de Desarrollo Social decidió cubrir los recursos para el levantamiento de un módulo sobre programas sociales, como parte adicional de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

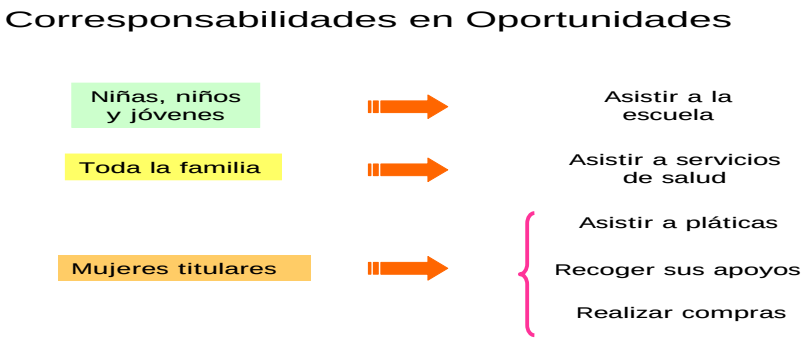
[42] Trabajo presentado generosamente por Mónica Orozco en el seminario para enriquecer la agenda de investigación del proyecto "El Programa Oportunidades examinado desde el género".

A partir de estos dos esfuerzos, el INEGI pudo poner a disposición del público esta encuesta. De esta forma, estamos basando el análisis en el cruce de información de tres importantes fuentes de datos: todo el módulo de ingresos y gastos de la encuesta, el módulo del uso del tiempo y un cruce con el módulo de programas sociales. Esto nos permite determinar –en una muestra con representatividad nacional y de carácter urbano y rural– qué hogares están recibiendo el Programa Oportunidades, y al mismo tiempo, cuáles son sus patrones de ingresos y de gastos, y cuáles son sus patrones del uso del tiempo.

En el análisis que les voy a presentar, se utilizan algunas metodologías estadísticas. No fue un levantamiento de una muestra; es una encuesta de carácter nacional. Asimismo, cabe mencionar que no fue un diseño específico para la evaluación de Oportunidades en el cual se hayan tomado grupos de control y de tratamiento. El tamaño de la encuesta y el hecho de que en el año 2002 la cobertura del Programa Oportunidades todavía no llegaba a su totalidad (ya que estaba en alrededor de 3.2 millones de familias), nos permite tener un grupo de pseudo-control, que es un conjunto de hogares que también están en condiciones de pobreza, al igual que los hogares de Oportunidades, pero que para el año 2002 no habían sido incorporados al Programa.

En primer lugar, quisiera comentar la importancia del uso del tiempo dentro del contexto del Programa Oportunidades. En función de las corresponsabilidades que el Programa establece, tenemos tres grupos de población que pueden tener afectados sus patrones de uso del tiempo debido a distintas circunstancias (lámina 1).

Lámina 1



Una de estas circunstancias es la acción de corresponsabilidad, que consiste en que estos niños, niñas y jóvenes asistan de manera regular a la escuela. En el caso de todos los miembros de la familia, se entrega un apoyo alimentario condicionado a la asistencia a los servicios de salud y a consultas médicas programadas.

Las mujeres que son titulares y receptoras de los apoyos, además de vigilar el cumplimiento de estas corresponsabilidades, tienen una corresponsabilidad específica, que es asistir a pláticas sobre la salud. Adicionalmente –no como corresponsabilidad, pero sí como acción consecuente de pertenecer al Programa– deben presentarse bimestralmente a recoger sus apoyos en las instituciones que llevan los recursos a las comunidades.

Se podría decir, de manera muy resumida, que más del 80% de los recursos que reciben lo destinan a la compra de alimentos y esta actividad afecta el uso del tiempo.

Hay un antecedente en los estudios de uso del tiempo para el caso específico de Oportunidades. En el año 2000 se presentó el primer estudio entonces realizado para el Programa Progresa (en los dos primeros años de operación). Este estudio fue realizado por Susan Parker y Manuel Skoufias y está publicado como parte de la evaluación externa del Programa. Sus hallazgos principales consisten en observar una reducción en la participación de las mujeres en las actividades del hogar. Ellos afirman que estos efectos significativos pueden estar asociados al hecho de que, en los primeros momentos del Programa, las mujeres necesitaban, además de cumplir con las corresponsabilidades, presentarse al cobro de sus apoyos. Por lo tanto, al no estar completamente sistematizada la operación, dicha actividad sí les podría llevar mucho tiempo. Lo anterior explicaría el aumento de actividades fuera del hogar.

Por otra parte, no se observaron incrementos o disminuciones en el tiempo dedicado al ocio de las mujeres o de los hombres adultos. Una de las principales razones para realizar este indicador en particular, era poder medir qué tanto el monto de los apoyos estaban interfiriendo en los comportamientos de la familia, es decir, qué tanto podría ser suficientemente grande el monto de apoyos que estaban recibiendo –por lo menos en algunas familias– para poder alterar los patrones de participación laboral. En aquel momento no se observó ningún patrón; sin embargo, se observó de manera muy contundente la reducción en la participación laboral de los niños y de las niñas entre 12 y 13 años de edad. Finalmente, no se encontró ninguna evidencia de incremento o reducción de la participación laboral de los adultos. Más adelante retomaré estos indicadores con el objetivo de ver cuál es el comportamiento y el sentido de estos efectos en el mediano plazo.

Nuestra hipótesis de análisis es que puede haber un posible incremento en el tiempo que los niños dedican a estudiar en la escuela y en casa, por lo que hay una disminución de la ayuda de los niños en las tareas del hogar. Asimismo, podría haber un incremento en el tiempo que las mujeres dedican a ayudar a los niños a realizar tareas escolares.

Por último, podríamos observar en este lapso de tiempo un incremento en las actividades del hogar que realizan las mujeres como consecuencia, precisamente, de que los niños, las niñas y los jóvenes estén más tiempo fuera de casa, dedicados a otras actividades, dejando las actividades del hogar en manos de las mujeres adultas.

La metodología aquí utilizada se basa en la estadística descriptiva, con algunas pruebas de diferencias de medias. El estudio que se realizó en el año 2000, utiliza modelos de regresión con corrección de Heckmann, cuya técnica se desarrolló desde 1974 (la cual consiste en buscar modelar la información sobre el uso del tiempo a través de una corrección estadística basada en el hecho de que no todas las personas en la muestra están inmersas en el mercado laboral, de manera que el tiempo dedicado al trabajo es nulo en comparación con quienes sí trabajan). Para analizar este tipo de datos sin sesgo, es necesario hacer modelos con este tipo de correcciones.

Nuestra tercera metodología es hacer modelos de regresión con efectos fijos a nivel del hogar porque la muestra con la que contamos proviene de observaciones individuales de diversas personas dentro de núcleos familiares, por lo que no hay una independencia total de las observaciones. Por lo anterior, se utiliza este tipo de modelos para tener una base de control de las similitudes que hay al interior de los distintos hogares, reconociendo patrones de correlación (por ejemplo, el tiempo de actividad dentro del hogar de una mujer adulta depende mucho del tiempo que los demás familiares dediquen a estas actividades).

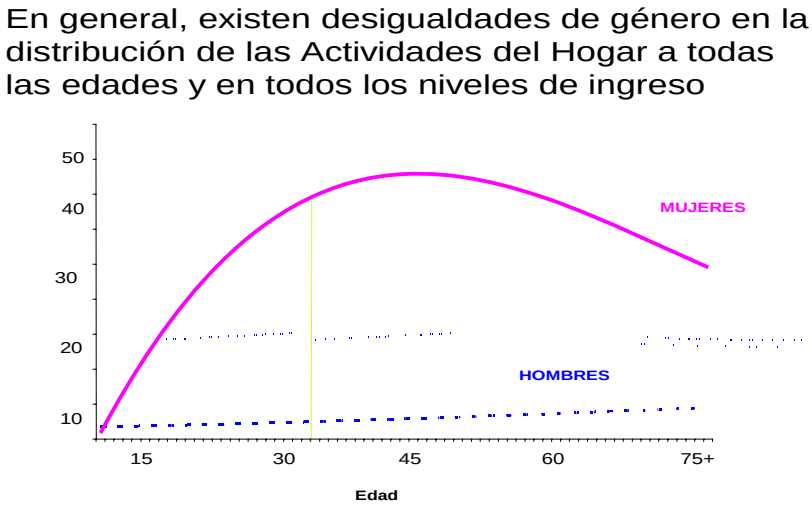
Para el análisis que estamos elaborando se consultaron diversos textos, y considero que la contribución adicional de este trabajo es que los resultados se están midiendo en función de modelos controlados por diversas variables socioeconómicas y características del hogar que pueden dar resultados distintos en el significado y en la magnitud de los impactos que se observan en los indicadores.

Entre los datos importantes se puede destacar el tiempo que hombres y mujeres de distintas edades dedican a actividades del hogar. Se observa que las mujeres dedican, en promedio, cinco veces más tiempo que los hombres a tales actividades. También observamos que esto no necesariamente disminuye significativamente con la edad, sino que una vez que las mujeres se involucran en estas labores, continúan realizándolas el resto de su vida.

Abordaremos el siguiente análisis a través de dos premisas fundamentales: existe una evidente desigualdad de género en la asignación de tareas domésticas y una desigualdad económica significativa. Al sumar estos dos factores, encontramos que las mujeres que se encuentran en condiciones de

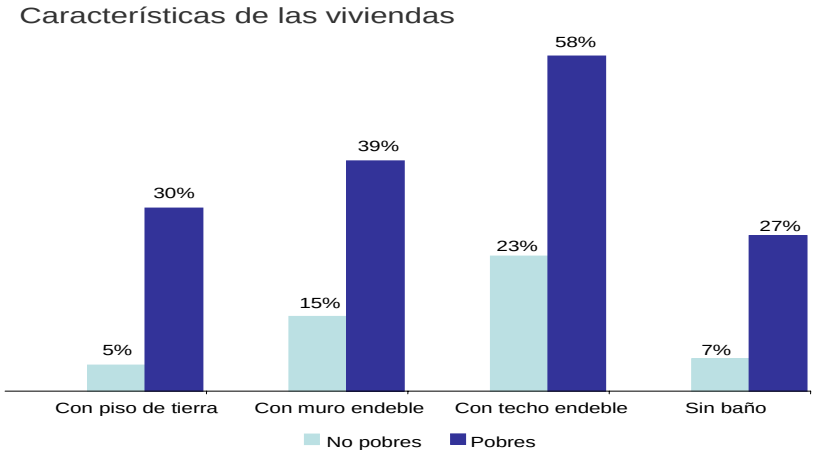
pobreza, precisamente las que vienen a ser titulares dentro del Programa Oportunidades, enfrentan más desigualdad que cualquier otro grupo de la población (gráfico 1).

Gráfico 1



Al respecto de la infraestructura, los bienes y las características de las viviendas de familias beneficiarias del Programa Oportunidades, observamos que sólo 27% de la población cuenta con baño instalado con agua corriente; es decir, uno de cada tres hogares pobres no cuenta con instalaciones sanitarias (gráfico 2).

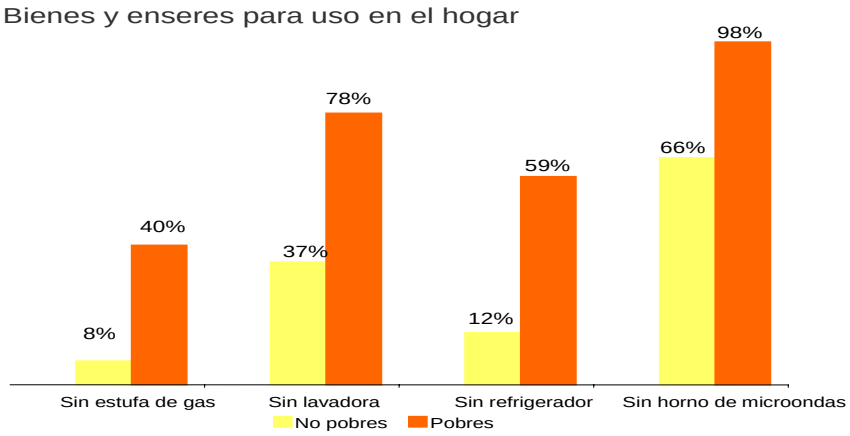
Gráfico 2



Por otra parte, el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza que no poseen distintos enseres y electrodomésticos (estufas de gas, lavadoras refrigeradores y hornos de microondas) es muy elevado.

No solamente el tiempo dedicado a lavar, planchar y acomodar ropa es mayor entre las mujeres pobres; además, el no contar con enseres domésticos representa un esfuerzo mayor en el trabajo en comparación con mujeres en otro estrato socioeconómico. Me gustaría enfocar la atención, por ejemplo, en el indicador que dice que el 78% de los hogares no cuenta con una lavadora (gráfico 3).

Gráfico 3



Para las mujeres pobres, el tiempo para la preparación de alimentos (moler nixtamal, encender algún fogón de leña o recoger la leña) es mayor en comparación con mujeres que no están en condición de pobreza, quienes ocupan alrededor de doce horas, es decir la mitad del tiempo ocupado por las primeras para la misma actividad (lámina 2). Entonces, contar con enseres para el hogar representa una reducción en el número de horas que las mujeres destinan al trabajo doméstico; por ejemplo, en un hogar en donde se cuenta con una estufa de gas, las mujeres reducen en promedio tres horas a la semana en la preparación de alimentos. Contar con los tres enseres antes mencionados, puede originar una reducción de hasta siete horas en promedio (gráfico 4).

Lámina 2

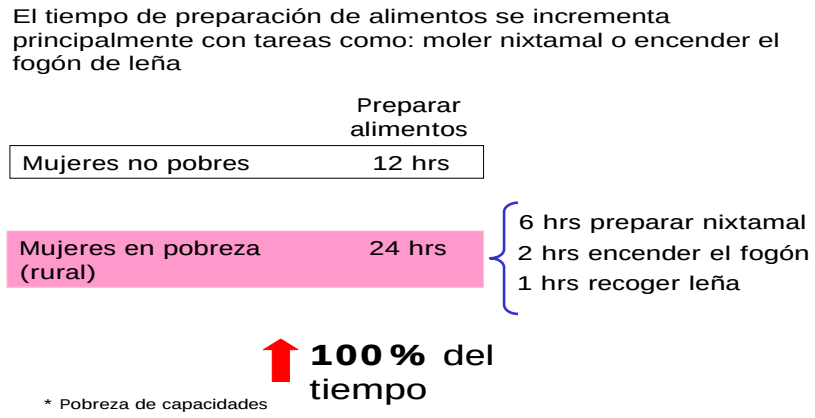
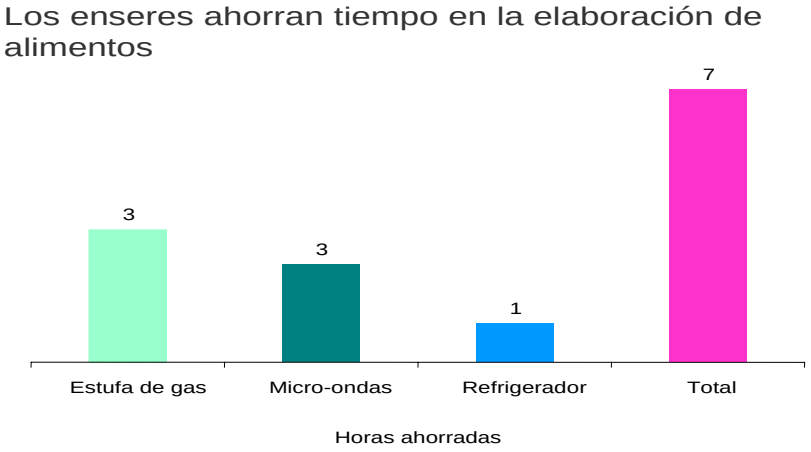
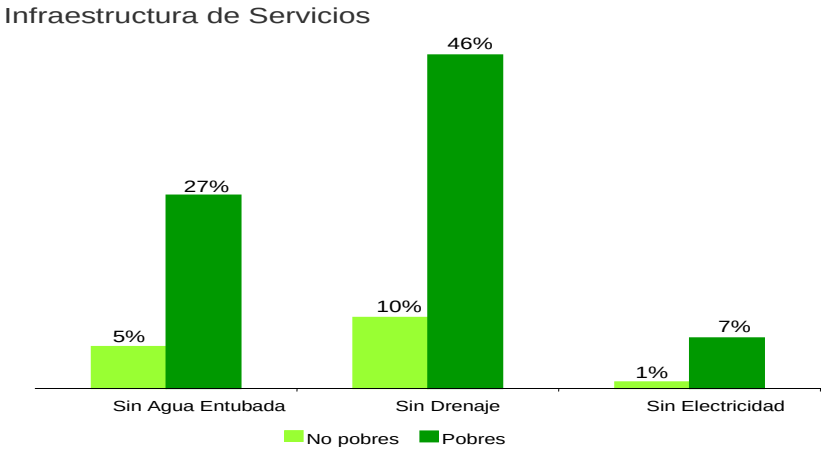


Gráfico 4



Hay tres indicadores para medir el acceso a servicios: el agua, el drenaje y la electricidad. Podemos ver claramente cómo uno de cada tres hogares no cuenta con agua entubada (con el subsecuente trabajo que representa conseguirla para las actividades de limpieza y preparación de alimentos); el 46% de los hogares no cuenta con drenaje, y el 7% no cuenta con electricidad (gráfico 5).

Gráfico 5



Las diferencias entre los hogares pobres y los no pobres son evidentes. El resultado que obtenemos a partir de una regresión basada en diversos indicadores socioeconómicos, es que –en promedio– una mujer que no cuenta con agua entubada dentro de su hogar, invierte tres horas más a la semana. Entonces, ¿qué significa el esfuerzo que un número importante de mujeres realiza de manera cotidiana, y que tiene que enfrentar debido a la carencia de infraestructura de servicios dentro de sus hogares? (lámina 3).

Lámina 3

Las mujeres afirman que para lograr **bienestar** en su vida quisieran contar con servicios básicos y mejoras en sus viviendas*

3 hrs en el trabajo doméstico si se carece de agua entubada

Igual o más importante que el tiempo que se destina a las actividades del hogar es el esfuerzo que representan para las mujeres cuando se carece de infraestructura, bienes y servicios en el hogar

* Resultados de la encuesta "Lo que dicen los pobres" (2003)

Para obtener información sobre la infraestructura, SEDESOL levantó en 2003 una encuesta llamada "lo que dicen los pobres", que recoge las opiniones de las mujeres. Cuando se les pregunta qué significa tener una vida digna: conseguir mayor bienestar, o disminuir su condición de pobreza, las mujeres son más enfáticas que los hombres en su respuesta: contar con infraestructura y mejoras dentro de sus viviendas. Lo anterior se debe a que el hogar es el principal ámbito donde se desarrollan y la carencia de servicios repercute directamente sobre ellas.

Al medir el tiempo dedicado a distintas actividades, se encuentra que es prácticamente nula la participación de los hombres en actividades del hogar. Es decir, los efectos repercuten únicamente en las mujeres.

Por último, contamos con algunos datos sobre el perfil demográfico de los hogares pobres, como el elevado índice de dependencia demográfica y el doble de niños menores de 12 años que en hogares no pobres. Esto nos indica que la presencia de niños incrementa el tiempo que destinan las mujeres a las actividades domésticas. Por ejemplo, podemos decir que en un hogar con dos menores de 12 años, una mujer destina aproximadamente once horas más al trabajo doméstico, lo que representa un incremento del 24%. Sin embargo, la presencia de niños no tiene ningún impacto sobre el tiempo que los hombres dedican a las actividades del hogar, siendo una constante en todos los niveles socioeconómicos (lámina 4).

Lámina 4

La presencia de niños incrementa el tiempo que destinan las mujeres a actividades del hogar

En un hogar con tres menores de 12 años una mujer destina 11 hrs más

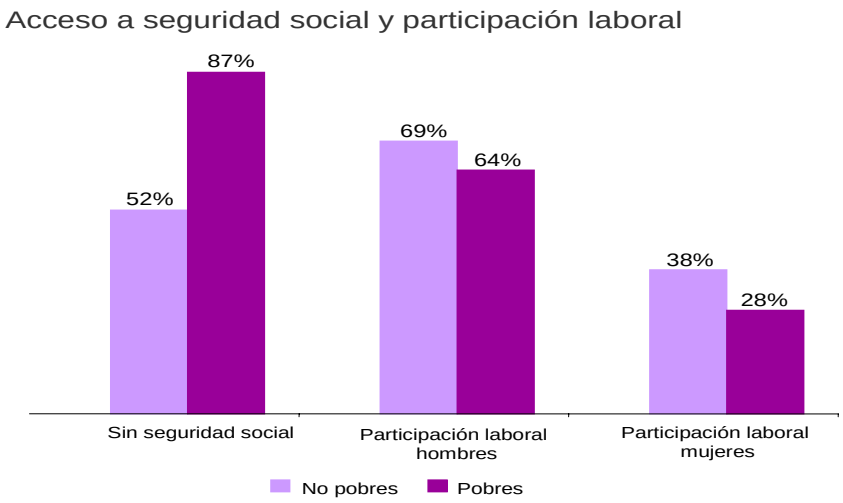
24 %

En ese mismo hogar:

¡**NO** aumenta el tiempo que dedica un hombre a actividades del hogar!

Es importante mencionar las tasas de participación laboral entre hombres y mujeres de acuerdo al nivel socioeconómico, ya que la participación laboral es lo que generalmente da acceso a servicios como la seguridad social, pensiones, guarderías, etcétera; servicios prácticamente inexistentes para mujeres inmersas en el trabajo doméstico (gráfico 6).

Gráfico 6



En cuanto a la utilización de las variables que tienen que ver con los resultados propios de Oportunidades, hay tres tipos de datos: datos para hogares que no están en condiciones de pobreza; datos para hogares en condiciones de pobreza, pero que no contaban en el año 2002 con los apoyos de Oportunidades; y, finalmente, datos para los hogares con beneficios de Oportunidades. Por ejemplo, los becarios que tienen entre 12 y 18 años de edad dedican el doble de horas a estudiar en comparación con el número de horas que los jóvenes del mismo grupo de edad que aún no recibían el apoyo del Programa. Esto es un resultado altamente significativo y muy consistente con respecto a resultados anteriores de evaluaciones independientes sobre los incrementos registrados en la asistencia escolar, tanto de hombres como de mujeres (gráficos 7 y 8).

Gráfico 7

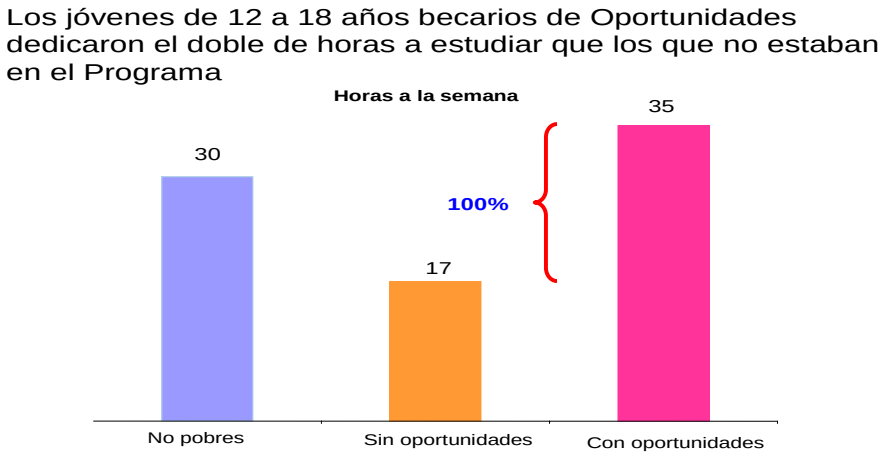
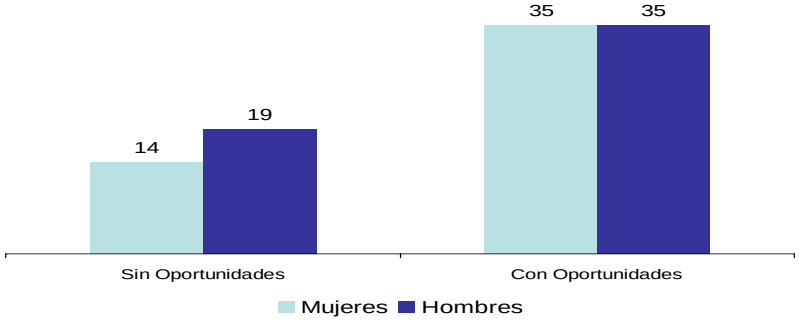


Gráfico 8

La brecha entre el número de horas de estudio entre hombres y mujeres entre los jóvenes en hogares pobres que no han recibido el programa es de 5 horas, entre los becarios de Oportunidades ha desaparecido*

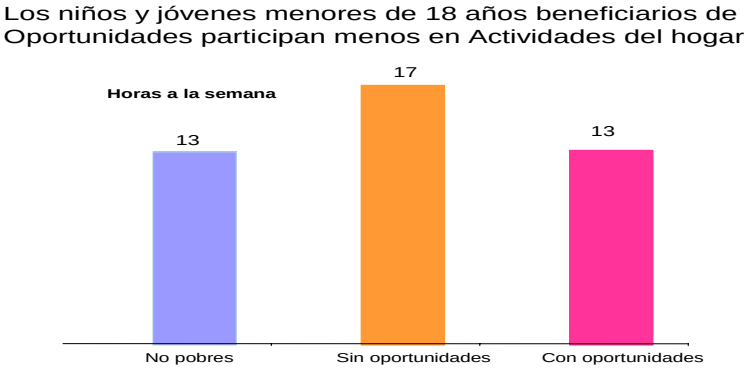


* Edades entre 12 y 18 años

En los hogares que no cuentan con el apoyo de Oportunidades tan sólo se dedican cinco horas de estudio a la semana. Del mismo modo se observa un cambio en el número de horas que las mujeres adultas ocupan en ayudar a los niños con sus tareas. Aunque el cambio es muy marginal, en términos de minutos a la semana, sí existe un cambio significativo, ya que las mujeres que viven en condiciones de mayor pobreza cuentan con menos tiempo para cuidar y atender a los hijos. Este resultado quiere decir que independientemente de que su tiempo es limitado, sí se está registrando un esfuerzo por apoyar el estudio de los niños pequeños.

Aunado a lo anterior, el tiempo que los niños y jóvenes de 12 a 18 años de edad están dedicando a realizar actividades dentro del hogar es menor en comparación con otros hogares en las mismas condiciones de pobreza. Esto nos ayuda a verificar la hipótesis inicial que proponía que al dedicar más tiempo a la escuela, los jóvenes dejarían de realizar tareas domésticas (gráfico 9).

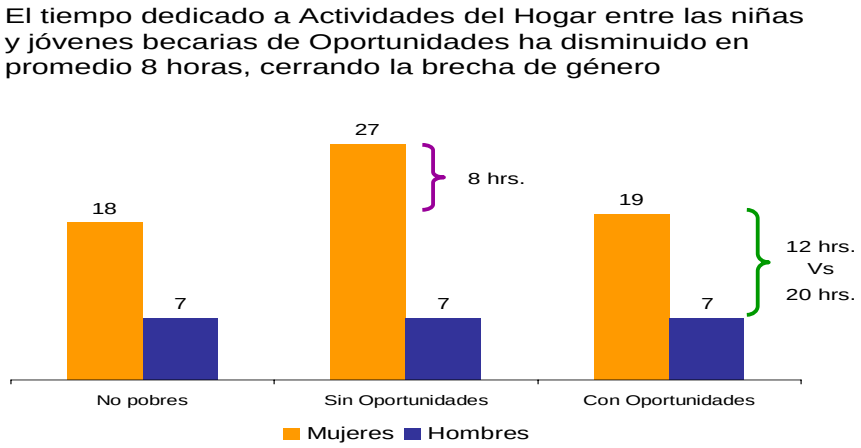
Gráfico 9



Si analizamos esta información según el sexo, vemos que estas reducciones se registraron en el tiempo que las niñas y las jóvenes se estaban dedicando al cuidado del hogar, no así en el caso de los hombres.

Entonces, las niñas y jovencitas que están en el Programa Oportunidades han reducido su participación en actividades domésticas aproximadamente ocho horas, disminuyendo la brecha existente entre hombres y mujeres en condiciones de pobreza (de 20 horas a sólo 12 horas semanales) (gráfico 10).

Gráfico 10

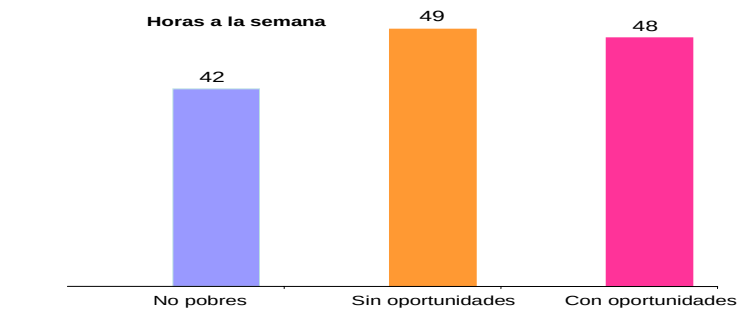


Lo anterior modifica las actividades domésticas de las mujeres adultas, ya que al dejar de hacerlas niños, niñas y jóvenes, ellas las asumen; por ejemplo, en el caso de Oportunidades, estamos hablando de tres horas adicionales entre las mujeres de 18 a 49 años, en comparación con otras mujeres en la misma condición de pobreza que no reciben el Programa. Las mujeres mayores de 50 –aunque la edad promedio de las mujeres titulares es de 42 años– sí tienen una mayor participación en las actividades del

hogar: alrededor de 51 horas a la semana, en comparación con 43 horas que dedican mujeres en la misma condición de pobreza que no cuentan con el apoyo del Programa (gráficos 11 y 12).

Gráfica 11

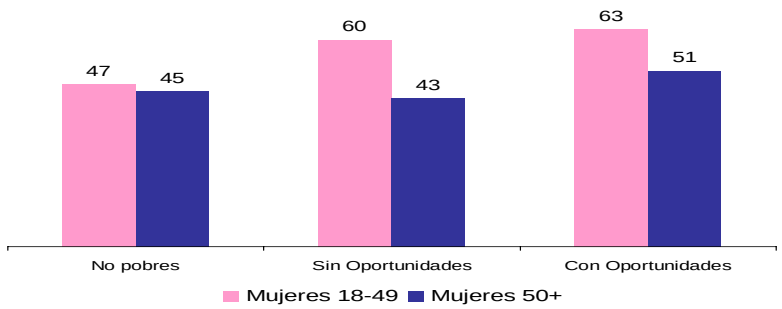
El tiempo que dedican a realizar Actividades del Hogar las mujeres adultas de Oportunidades es igual en comparación con otras mujeres que no reciben el Programa*



* Mujeres mayores de 12 años

Gráfica 12

El tiempo dedicado a Actividades del Hogar de las mujeres adultas es mayor entre las beneficiarias de Oportunidades



Moderador: Nguyen-Huu Dong

A continuación contaremos con la participación de la Dra. Mercedes González de la Rocha, investigadora del CIESAS Occidente Guadalajara.

“Familias y política social en México.
El caso de Oportunidades”

Mercedes González de la Rocha
Investigadora, CIESAS Oriente
Guadalajara

I. INTRODUCCIÓN

Los grupos domésticos en México –en su mayoría conformados por relaciones de parentesco– constituyen los escenarios en donde se instrumentan mecanismos para sobrevivir en contextos tanto urbanos como rurales de escasos recursos.[43] La importancia de la familia para el bienestar de los individuos ha sido ampliamente documentada. Los análisis de México en la década de los setenta y durante los años previos a la crisis de los ochenta, dieron cuenta tanto de los mecanismos que se instrumentan en el seno de los grupos domésticos para sobrevivir en contextos de pobreza como de la importancia de las redes familiares de apoyo (Lomnitz, 1975; García, Muñoz y Oliveira, 1982; González de la Rocha, 1986; Benería y Roldán 1987). Investigaciones realizadas durante los años de crisis económicas enfatizaron el carácter amortiguador de las prácticas familiares y domésticas ante el deterioro de los salarios individuales y la reducción de las oportunidades formales de empleo (Benería, 1992; González de la Rocha, 1988, 1991). Aunque algunos estudios recientes nos han alertado sobre los límites de las llamadas estrategias de sobrevivencia y, en general, la deteriorada capacidad de los pobres de convertir sus recursos en activos reales para el bienestar en contextos sociales de exclusión laboral y creciente precarización de los mercados laborales (Kaztman, 1999; González de la Rocha, 2000, 2001; González de la Rocha *et al.,* 2004), es un hecho que la familia sigue siendo una de las instituciones sociales más valoradas e importantes para el bienestar material, social y afectivo de los individuos. [44] En efecto, las familias se han hecho cargo de proveer a los individuos de la protección que los muy precarios sistemas de protección social no pueden ofrecer y,

[43] La gran mayoría de los grupos domésticos en México son al mismo tiempo grupos familiares, en donde los miembros están unidos por lazos de parentesco. Los casos en los que se basa esta ponencia no constituyen una excepción. Por ello, aunque los conceptos familia y grupo doméstico aluden a distintos tipos de relaciones, en este texto se usan de manera no diferenciada.

[44] Según la encuesta *Lo que dicen los pobres*, realizada por SEDESOL en julio-agosto del año 2003, representativa de tres regiones (Norte, Centro y Sur) y de contextos urbanos y rurales, el 70 por ciento de los entrevistados recurre primero a la familia cuando tiene problemas de dinero; 58. 4 por ciento recurre en primera instancia a la familia para mejorar el lugar en donde se vive; dos terceras partes cuando se sufre un accidente y el 43 por ciento cuando necesita conseguir empleo. Según Székely (2003), basado en estas cifras, la familia es en México la institución social por excelencia.

en la práctica, la familia es la única institución que amortigua las crisis económicas, el desempleo y la enfermedad (González de la Rocha, 1988, 1991, 1994). Es en el seno de la familia, además, donde los niños, los ancianos y los enfermos obtienen cuidados y protección (Robles, 2002; Arriagada, 2004). Afirmar que la familia es la institución social por excelencia, sin embargo, no debe obstaculizar la comprensión de los lados oscuros de dicha institución o las relaciones de desigualdad que la caracterizan y que toman forma, por ejemplo, en las cargas desiguales de trabajo, tiempo y esfuerzo que forman parte de las respuestas familiares y domésticas ante los vaivenes económicos y los eventos traumáticos. En realidad, no es la familia la que, como un ente colectivo, proporciona los cuidados a los miembros que, por su edad o su frágil estado de salud, demandan servicios y cuidados especializados. Son primordialmente las mujeres adultas (esposas, madres) las que destinan una buena parte de su tiempo y de su energía a la provisión de estos servicios en situaciones que convierten al cuidado y los servicios brindados en casa en tareas omnipresentes que regulan las otras dimensiones de la vida de las mujeres, especialmente las que llevan el sello de enfermedades crónicas (Robles, 2002). De manera paralela, si bien puede afirmarse que los grupos domésticos familiares han amortiguado las crisis económicas a través de un conjunto de prácticas y mecanismos de intensificación del trabajo –tanto asalariado como doméstico– y de restricción del consumo, ello ha sido posible sobre todo por el trabajo de las mujeres en su papel de generadoras de ingresos y de proveedoras de servicios en el ámbito doméstico (González de la Rocha, 1988, 1991, 1994; García y Oliveira, 1994). Tampoco se puede dejar de considerar el hecho de que a pesar de que la familia es la institución social por excelencia, el grupo doméstico familiar es el escenario donde más mujeres mueren por causas de violencia (Ariza y Oliveira, 2004).

La política social en México ha incorporado a la familia como un *pilar* en la operación de los programas sociales actuales con la finalidad de mejorar el grado de éxito de los mismos (Székely, 2003). De dicha incorporación surgen algunos aspectos problemáticos, especialmente en lo que concierne a las contradicciones entre el modelo de familia con el que el Estado opera para el diseño de sus programas sociales y la realidad de las familias beneficiarias respecto de, sobre todo, la estructura familiar y la división del trabajo. En esta ponencia se documenta el impacto del Programa Oportunidades en la organización social de las familias beneficiarias y en el bienestar de las mismas. Para ello, se presentan los resultados del análisis de impacto sobre el consumo y el gasto de los grupos domésticos y en su capacidad para edificar y mejorar sus viviendas. Veremos que tanto el consumo y gasto de los hogares como la construcción y reconstrucción (ampliación, cambio de materiales, etc.) de las viviendas de las familias beneficiarias dependen tanto de las

transferencias que obtienen del Programa Oportunidades como de la capacidad doméstica de generar ingresos. En un nivel distinto y más general de reflexión se plantean factores de cambio en la vulnerabilidad y la pobreza de los grupos domésticos beneficiarios. Aunque el análisis del impacto del Programa en la escolaridad y en la salud ha formado parte sustancial de las evaluaciones realizadas en distintos años de la operación del Programa, no se incluye en este texto. [45]

Dado que Oportunidades es un Programa que ha evolucionado a través de la operación de nuevos componentes, un segundo propósito de la ponencia es presentar los resultados de un ejercicio analítico realizado con un conjunto reducido de familias anteriormente incorporadas al Programa y que han sido dadas de baja, así como de familias transferidas al EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos). El objetivo de este análisis es averiguar qué tan distintos son los hogares alguna vez beneficiarios (después desincorporados del Programa) y los que están en proceso de "graduación", de los otros, aún beneficiarios bajo el esquema completo. Uno de los planteamientos centrales de esta ponencia es que el éxito de Oportunidades (en términos de los logros en sus objetivos: aumento de la escolaridad de los niños y jóvenes, aumento y mejora del consumo alimentario y aumento en el acceso de los beneficiarios a servicios de salud), se ha fincado, entre otros factores, en la participación de millones de mujeres sobrecargadas de trabajo. Oportunidades es un Programa social que opera con una noción tradicional de familia donde la mujer es vista sólo como proveedora de servicios domésticos y reproductivos y que, por lo tanto, puede dedicar su tiempo y su esfuerzo a las corresponsabilidades que el Programa Oportunidades exige como condición. El caso de Oportunidades, como el de otros programas sociales en México y otros países de América Latina, nos muestra la asociación que –en el campo de las ideas que nutren la política social– sigue existiendo entre los intereses y necesidades de las familias con aquellos de las mujeres. El choque entre el modelo y la realidad, sin embargo, ha agudizado el conflicto entre las varias dimensiones en donde las mujeres se desempeñan como generadoras de ingresos, amas de casa y titulares del Programa social.

La base empírica que da sustento a la discusión que aquí se desarrolla proviene de una investigación realizada en el año 2004. Se trata de la Evaluación de Impacto de Mediano Plazo en Zonas Rurales en la que recolectamos información tanto de familias beneficiarias como de aquellas nunca incorporadas y, entre las primeras, de familias que han sido transferidas a los nuevos esquemas de operación del Programa o que han

[45] Los interesados en el impacto del Programa Oportunidades en la escolaridad y en la salud de los miembros de las
familias beneficiarias pueden consultar el texto de Escobar Latapí y González de la Rocha 2005.

sido dadas de baja. Son localidades en donde el Programa opera desde su inicio, en 1997, como *Progresa*. Las familias beneficiarias, por lo tanto, contaban en el momento de la investigación con casi siete años de recibir los apoyos del Programa Progresa-Oportunidades, lo que las convertía en unidades de análisis idóneas para una evaluación de mediano plazo. Es decir, se trata de familias y de individuos que han pasado ya un periodo considerable de sus vidas como beneficiarios. Por ejemplo, si un becario del Programa estudiaba el sexto año de primaria hace siete años, cuando el Programa inició, y su familia fue incorporada, habría terminado el bachillerato al momento de nuestra investigación y, gracias al cumplimiento de las corresponsabilidades, habría gozado de los apoyos monetarios a lo largo de la mitad de su trayectoria escolar. [46] Para los fines de esta investigación realizamos 48 estudios de caso en igual número de grupos domésticos (beneficiarios y no beneficiarios del Programa Oportunidades) en seis distintas localidades rurales de diferentes estados del país. [47] Aunque la mayor parte de los puntos que se discuten en este texto fue inspirada por el análisis de esos 48 estudios de caso, se hará referencia a hallazgos de investigaciones anteriores –evaluaciones del Programa realizadas entre 1999 y 2003– cuando ello sea necesario.

II. FAMILIA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

A pesar de la existencia de instituciones gubernamentales encargadas del bienestar de la familia –el caso del DIF o Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia–, la política social mexicana no siempre ha privilegiado las acciones hacia las familias. En el pasado, los programas diseñados e instrumentados desde el gobierno a través de los organismos encargados del fomento del bienestar y el desarrollo social han dado prioridad a la comunidad o a los individuos como receptores de los beneficios de la acción gubernamental en materia social (Székely,

---

[46] Dicha investigación, co-dirigida por Agustín Escobar y por quien esto escribe, forma parte del conjunto de evaluaciones externas al Programa Oportunidades que desde el CIESAS Occidente hemos realizado año con año desde 1999. Los nuevos esquemas (que serán explicados brevemente en el apartado sobre el Programa Oportunidades) son el EDA (Esquema Diferenciado de Apoyos) y el JPO (Jóvenes en Plataforma Oportunidades).

[47] Las localidades fueron las siguientes: Costa Azul (Angostura, Sinaloa), Cuechod (San Antonio, San Luis Potosí), Emiliano Zapata (Tenabo, Campeche), El Capricho (Ometepec, Guerrero), La Coruña (Francisco I. Madero, Coahuila) y Xonocuautla (Tlatlauquitepec, Puebla). Estas localidades fueron seleccionadas por sus diferencias en términos de sus características de marginación, étnicas y de base económica. Cuatro de ellas ya habían formado parte de evaluaciones previas del Programa Oportunidades, realizadas por nuestro equipo de trabajo en 1999 y 2000. Estas cuatro comunidades van de la extrema pobreza, más alta marginación y muy alta proporción de monolinguismo en lengua indígena, hasta una comunidad con ingresos varias veces superiores, de marginación media, español como lengua nativa y niveles de escolaridad cercanos al promedio nacional. Las otras dos localidades fueron seleccionadas a partir de una base de datos de Oportunidades que señalaba la cantidad de casos de hogares que habían sido transferidos al EDA, el número de jóvenes que participan en PJO, y las fechas de traslado a esos nuevos componentes.

2003). Incluso el propio DIF, creado en 1977 como un organismo público con la misión de promover la asistencia social y conducir las políticas públicas con *perspectiva familiar y comunitaria*, opera en la práctica un conjunto de proyectos dirigidos a la provisión de asistencia social a grupos distintos y separados de individuos con características diferentes. De esta forma, en lugar de abordar problemáticas familiares y de actuar para reducir las desigualdades de género y generacionales que los especialistas en familia y pobreza han apuntado como prioridades de las políticas sociales hacia las familias (entre otras, las políticas conciliatorias entre la vida laboral y familiar de las mujeres para equilibrar el trabajo doméstico y el trabajo remunerado realizado tanto por hombres como por mujeres, ver Arriagada, 2004; Ariza y de Oliveira, 2004), el DIF lleva a cabo acciones asistencialistas con individuos vulnerables y desposeídos y no con las familias. [48] La actual Secretaría de Desarrollo Social no interviene en las acciones y programas del DIF, ni éste en los de la primera. Tampoco existen canales de coordinación que aumenten la eficacia y la eficiencia tanto en sus políticas y programas como en el uso de los recursos, aunque ambos organismos comparten metas generales y coinciden en parte de la población objetivo.

En México, como en otros países de América Latina, la política social ha transitado por etapas distintas. Durante el período de la industrialización vía sustitución de importaciones, el gobierno mexicano fomentó la expansión de servicios de salud y educación y la provisión de una amplia red de subsidios al consumo. Este período de relativa estabilidad económica permitió la creación de instituciones y de programas sociales gubernamentales, orientados por una filosofía universalista, que tenían como finalidad la protección y promoción de los intereses de los trabajadores y campesinos (Tello, 1991). Las mujeres y los niños, o en verdad cualquier sujeto que formara parte del grupo familiar del campesino o del trabajador, estaban supuestamente cubiertos por los programas sociales mediante su relación de dependencia a los varones, esposos y padres (Molyneux, 2005). La crisis económica de los años ochenta trajo

[48] El DIF, según el artículo 4º de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, es el organismo ". . .
responsable de la atención de menores en situación de abandono o desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato,
de menores infractores, de alcohólicos, de los fármaco-dependientes y de los individuos en condición de vagancia,
de mujeres en periodo de gestación o lactancia, de ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o desamparo,
de los inválidos con problemas de diferentes órganos o sistemas, los indigentes, de personas que por su ignorancia
requieran servicios asistenciales, de las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono, de los familiares
que han sido abandonadas {sic} y dependan económicamente de aquellos que se encuentran detenidos por causas
penales, de los habitantes del medio rural y urbano que estén marginados y de las personas afectadas por desastres"
(www. dif. gob. mx).

consigo el retraimiento del Estado de la provisión de servicios y acciones en materia social y un aumento considerable de la pobreza.[49]Como han planteado diversos autores, la crisis de la deuda de principios de los ochenta provocó, con sus agudas restricciones macroeconómicas, el desmantelamiento del sistema de subsidios y dio origen a lo que se ha denominado la política social marginal y *minimalista* (Abel y Lewis, 2002; González de la Rocha, 2003) como resultado de las políticas impuestas por el Consenso de Washington, incluido el rechazo al "intervencionismo excesivo" del Estado (Fine, 2001). En este período, como sabemos, los mexicanos pobres experimentaron una crisis sin precedentes en sus precarias economías domésticas (González de la Rocha y Escobar, 1986; González de la Rocha, 1988, 199; Chant, 1991). Los salarios reales se desplomaron y el gasto gubernamental en educación y salud disminuyó drásticamente, lo que desencadenó el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población y de la calidad de estos servicios. La ausencia de apoyos gubernamentales (a través de subsidios, inversiones para el desarrollo y en el sector social) se sumó a elevadas tasas de inflación y a un proceso dramático de restricción del consumo a pesar del aumento del número de trabajadores en los hogares, lugar en el que las mujeres jugaron un papel muy importante (González de la Rocha, 1998, 1991; Chant, 1991; Cordera y González Tiburcio, 1991; Tello 1991). La pobreza aumentó tanto en términos relativos como absolutos (de 32.1 a 41.3 millones de habitantes de 1982 a 1989, cfr. Tello, 1991) pero disminuyó la desigualdad social como parte de un proceso de "equidad por empobrecimiento" (Cortés y Rubalcava, 1991). Los grupos domésticos familiares, en este período, compensaron el desmantelamiento de la política social y los estragos de la política económica redoblando esfuerzos y cubriendo los costos sociales de la crisis (Benería, 1992; González de la Rocha, 1988, 1991). La década de los años noventa es el marco temporal del aumento gradual de la importancia de la política social en la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente cuando se considera el incremento significativo del gasto social *per capita* y del gasto social en relación al PIB.[50] Las políticas y programas específicos relacionados con la pobreza gozan, desde la década pasada, de una prioridad sin precedentes en toda América Latina (Abel y Lewis, 2002). Igualmente importantes resultan las redefiniciones e innovaciones a las

[49] En México bajó el gasto pero no se experimentó un retraimiento del Estado en la provisión de servicios. Este descenso, sin embargo, se tradujo en el deterioro de los servicios públicos de salud y educación.

[50] El gasto social *per capita* pasó de 251 a 365 dólares de 1990 a 1999 en los países de gasto medio, grupo en el que
se encuentran México, Colombia y Venezuela. Según la misma fuente, los países de alto gasto social (Argentina,
Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay) aumentaron su gasto social *per capita* de 796 dólares a 1,055 durante
el mismo periodo, mientras que los de gasto social bajo (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua,
Paraguay, Perú y República Dominicana) disponían de 113 dólares en 1999 comparado con 58 dólares *per capita*
para el gasto social (Hardy, 2002: 205, con datos de la CEPAL).

que la política social fue sujeta: la reaparición del Estado como regulador de políticas de desarrollo –impulsada por los postulados del Consenso post-Washington–, el reconocimiento de que el déficit social acumulado durante los años de crisis y reestructuración debía ser materia de política social y la reducción de la pobreza como meta última y primera de los programas sociales (Fine, 2001; Molyneux, 2005). A fines de la década de los ochenta el gobierno mexicano reconoce explícitamente el profundo malestar que el estancamiento de la economía produjo en los grupos más desfavorecidos y, bajo la lógica de maximización del impacto de los programas sociales (en un contexto de recursos escasos), la política social empieza a operar a través de la focalización (población objetivo).[51] El enfoque de este tipo de política social no pone énfasis en la ampliación de la cobertura sino en producir cambios en las condiciones de vida de la población que pueden y deben ser medidos con criterios de identificación y metodologías de evaluación de acuerdo a líneas base de diagnóstico y líneas de comparación (CEPAL, 1995). En este nuevo paradigma la familia es vista como un vehículo para llegar a la población objetivo y como un instrumento de operación de los programas. En palabras del actual Subsecretario de Evaluación, Planeación y Prospectiva de SEDESOL: "Dado que la familia desempeña, de manera *natural*, un papel fundamental en las relaciones sociales de los mexicanos, tomar esta institución como pilar en la operación de programas sociales mejorará su grado de éxito" (Székely, 2003: 26).[52]

A. Progresa - Oportunidades

Los años de recuperación económica de la segunda mitad de la década de los noventa permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales (Székely, 2002*)*. El surgimiento de *Progresa* (programa de Educación, Salud y Alimentación), creado durante el sexenio Zedillista y antecesor del actual *Oportunidades*, consolida el principio de selección de poblaciones objetivo a través de criterios técnicos resumidos en indicadores de pobreza, y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios. *Progresa* se orientó a la construcción de capital humano como único objetivo, a través del impacto en las tres dimensiones de su operación (educación, salud y alimentación). Entre los elementos de la nueva política social destacan la corresponsabilidad de los beneficiarios del Programa y la transferencia de dinero en efectivo que los beneficiarios pueden usar más libremente en el mercado. Desde su fundación, este Programa toma a la familia como unidad de operación y a las mujeres (madres, esposas) como las titulares del mismo, a quienes llegan los apoyos y quienes deben cumplir con las

[51] Se trata de una focalización distinta a la que usa actualmente el programa *Oportunidades*. Solidaridad fue un programa que operó a través de la focalización de grupos organizados.

[52] El énfasis en *natural* es mío. Llama la atención que la tendencia a naturalizar a la familia, y todo lo que sucede en su interior aún aparece en distintos ámbitos políticos y sociales.

corresponsabilidades. Fueron muchas las críticas que Progresa recibió, entre ellas el que sólo operó en contextos rurales a pesar de la evidente y creciente pobreza urbana. Muchos de sus críticos, asimismo, señalaron los efectos no deseados de un programa que producía divisiones al interior de las comunidades y conflictos intra-familiares (particularmente entre los cónyuges) por el control de las transferencias del Programa. A pesar de ese conjunto de críticas, el Congreso de la Unión recomendó su continuación basándose en las evidencias que evaluaciones externas aportaron sobre los logros del Programa en materias de educación y salud

Oportunidades fue el nombre que tomó el Progresa al inicio de la administración foxista. Es un Programa de desarrollo humano que, como su antecesor, tiene la misión de coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas a través de acciones articuladas en educación, salud y nutrición.[53] Con una cobertura actual de cinco millones de familias (más de 20 millones de habitantes) que viven en las comunidades rurales y en los barrios urbanos más pobres del país, Oportunidades ha logrado trascender los vaivenes sexenales; incrementar el número de familias beneficiarias; continuar y aumentar su operación en comunidades rurales de alta marginalidad; iniciar y aumentar su presencia en localidades semi-urbanas, urbanas y metropolitanas; extender el número de becas escolares a niveles de educación media superior, y poner en operación nuevos componentes. Su evolución ha sido paulatina. En el año 2001 se agregaron las becas escolares del nivel medio superior que, al igual que las becas de niveles inferiores, tienen montos crecientes por grado educativo y, al igual que las becas para los tres años de secundaria, cuentan con un diferencial de género favorable a las mujeres. En ese mismo año se incorporaron áreas determinadas de ciudades medias con una metodología específica.[54] A partir del año 2002 los

[53] La operación del Programa Oportunidades se divide en tres grandes rubros: 1)Educación: el programa ofrece becas
educativas y apoyo para útiles escolares. Las becas son en efectivo y están asignadas a los hijos de las familias seleccionadas que cursan entre el tercer grado de primaria y el tercer año del nivel medio superior. A partir del primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres con el fin de estimular el paso femenino de la primaria a la secundaria y la permanencia de las jóvenes en la escuela. 2) Salud: busca brindar atención primaria y educación para la salud a través de un paquete esencial de servicios que es gratuito, y capacitación (en forma de pláticas mensuales) en materia de salud, nutrición e higiene con el fin de estimular el auto-cuidado de la salud. 3) Alimentación: el programa transfiere apoyos monetarios a todas las familias seleccionadas, además de suplementos nutricionales. Los suplementos son para todos los niños menores de 2 años y las mujeres embarazadas, y para los niños de 2 a 5 años que presentan desnutrición.

[54] La selección de las familias ha seguido una metodología en etapas: la primera etapa de focalización corresponde a la selección de las localidades, a través de indicadores (construidos por el Consejo Nacional de Población, CONAPO) de alta marginación. La segunda etapa de focalización se basa en un censo de todos los hogares al interior de las localidades seleccionadas, con la finalidad de llegar a los hogares más pobres de las regiones más pobres del país. La tercera etapa consiste en la depuración de la lista de hogares seleccionados en asambleas comunitarias. A partir de 2001 y de la incursión del programa en áreas semi-urbanas y urbanas, el programa ha ensayado dos nuevas vías de incorporación de beneficiarios. La primera consistió en la selección de AGEB (Áreas Geoestadísticas Básicas) semi-urbanas con una mayor concentración de hogares

directivos del Programa han enfatizado la necesidad de fomentar la capacidad de las familias incorporadas de tramitar cambios pertinentes y de plantear quejas. Además, se sustituyó la figura de la Promotora (una mujer titular del Programa elegida por el grupo de beneficiarias de la localidad) por la de los Comités de Promoción Comunitaria (conformados por tres vocales: una vocal de educación, una de salud y otra de "control"). En el año 2003 se puso en práctica el componente llamado Jóvenes en Plataforma de Oportunidades (JPO)[55] y, en 2003, el Esquema de Apoyos Diferenciados (EDA).[56]

Oportunidades es un programa centrado en la familia. Las familias seleccionadas son aquellas que viven por debajo de la línea de pobreza de capacidades.[57] En teoría, de acuerdo con los lineamientos del Programa, son las familias las que deben cumplir las corresponsabilidades, aunque en la práctica son las mujeres titulares las que se hacen cargo de todas las tareas, formales e informales,

---

pobres y de rezagos en la dotación de servicios. Los municipios tuvieron la posibilidad de corregir esta selección basada en el censo de población del año 2000. Una vez hecho lo anterior, una brigada de encuestadores recopiló información sobre los hogares en las zonas seleccionadas, y sobre esta base se decidió la inclusión de algunos hogares en el programa.
En 2002, cuando el programa se expande a grandes zonas urbanas de más de 50,000 habitantes, el cambio más
significativo es que los potenciales beneficiarios tienen por primera vez la opción de solicitar ser evaluados para incorporarse al programa. Esto se realiza en módulos instalados en edificios públicos dentro de conjuntos de manzanas con porcentajes particularmente altos de hogares pobres. Posteriormente, la información se amplía y verifica en visitas a los hogares. Estas dos estrategias responden a la mucho mayor heterogeneidad de estos contextos y a la menor proporción -que no número- de hogares pobres en zonas urbanas, que hace impráctico, por lo costoso, el sistema de censos de localidades enteras.

[55] La "Plataforma Jóvenes con Oportunidades" (PJO) puede concebirse como una extensión de los beneficios del
Programa Oportunidades a los egresados de educación media superior. Por medio de un sistema de puntos que es
proporcional al tiempo como becario, y que llega a un monto máximo de 3,000 puntos, cuyo valor en pesos es actualizado cada año (durante el año académico 2003-2004, cada punto equivalía a $1. 035 pesos), los egresados de educación media superior tienen acceso a un apoyo monetario que se paga gradualmente y que se puede usar para su inscripción y otras cuotas universitarias, para la apertura o consolidación de un pequeño negocio, para la adquisición de vivienda, o para el pago del Seguro Popular de Salud. El fondo así creado queda a disposición del ex becario a solicitud de éste, y después de realizada la prueba correspondiente, se le entrega de forma paulatina.

[56] El Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) se aplica a familias que han participado seis o siete años en el programa y
que, durante la encuesta de recertificación (normalmente aplicada en el curso del tercer año), mostraron no ser elegibles para permanecer en el programa porque habían rebasado tanto la línea misma de elegibilidad como el intervalo de confianza. El EDA suprime el monto llamado "apoyo alimentario" (165 pesos mensuales por familia beneficiaria para el semestre julio-diciembre del 2004) y las becas de primaria. Las familias que son transferidas a
este nuevo esquema, sin embargo, reciben los mismos apoyos nutricionales, de educación en becas de secundaria y
educación media superior y de salud, y deben cumplir con todas las corresponsabilidades marcadas para los beneficiarios. Aunque sus hijos en primaria ya no reciban becas, deben mantener sus niveles de cumplimiento. También se mantienen todas las corresponsabilidades en salud. En este caso, las autoridades del programa determinan qué familias son transferidas a este esquema, con base en las encuestas antes mencionadas.

[57] La línea de capacidades es una línea intermedia (entre la línea de pobreza alimentaria y la de pobreza patrimonial) que refiere a quienes tienen ingresos inferiores al necesario para realizar inversiones mínimas en salud, educación, vivienda y transporte (18. 9 pesos diarios por persona en las áreas rurales y 24. 7 pesos diarios
por persona en las ciudades).

relacionadas con Oportunidades.[58] Y aunque el Programa busca la equidad, incluida la de género, aquí se verá que con la excepción de las becas escolares más elevadas para las niñas para disminuir la brecha de género en la educación formal, la forma en la que opera y las nociones que guían al Programa no promueven relaciones de género más equitativas que procuren conciliar los ámbitos productivos y reproductivos de los hombres y las mujeres en la familia.

Las madres son las titulares del Programa y quienes reciben los apoyos. Tanto el dinero de las becas educativas como el que corresponde al apoyo alimentario es enviado bimensualmente a las titulares a través de transferencias electrónicas. Los apoyos están condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias (las mujeres titulares).

III. EL IMPACTO DE OPORTUNIDADES EN LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS

En esta sección se discuten los factores que están asociados al impacto del Programa en el bienestar de las familias beneficiarias. Se incluyen tanto factores directamente relacionados con el Programa como algunos otros que, sin estarlo, han incidido en el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios de Oportunidades. Al mismo tiempo, hablar de los factores asociados al impacto positivo del Programa obliga a tomar en cuenta los factores que, a diferencia de los primeros, inhiben efectos favorables. Aunque hay varias dimensiones posibles para el análisis del impacto del Programa en el nivel de vida de los hogares, se han privilegiado dos áreas: el impacto que se puede observar en el consumo y el gasto de los hogares y el que se ha dado en la vivienda (aunque el tratamiento de estas dos áreas necesariamente lleva a considerar la escolaridad y la capacidad doméstica de generar ingresos, entre otros factores). Posteriormente, se plantean algunos factores de cambio –en un nivel de reflexión distinto– en la vulnerabilidad y la pobreza de los grupos domésticos.

[58] "Las familias pueden recibir los apoyos siempre y cuando cumplan con las acciones de corresponsabilidad" (Oportunidades, www. oportunidades. gob. mx). Las actividades que forman parte de las corresponsabilidades son las siguientes: 1) Registro en las unidades de salud y cumplimiento de las citas médicas; 2) Asistencia mensual
a las pláticas educativas de salud; 3) Certificación de que los niños y jóvenes están inscritos en planteles educativos y acuden de forma regular a la escuela. Sin ser parte formal de las corresponsabilidades impuestas por
el programa, la participación en faenas de trabajo colectivo (para realizar el aseo de la clínica, la escuela, la plaza
del pueblo o cualquier otro espacio público, organizadas por los médicos, enfermeras o maestros) forma parte de lo
que las mujeres beneficiarias ven como parte del conjunto de corresponsabilidades que tienen que cumplir para hacerse acreedoras al apoyo y para que las transferencias lleguen sin mermas o castigos monetarios.

A. Cambios en el consumo y el gasto de los hogares

El consumo es una práctica moldeada por patrones culturales, por las condiciones económicas del grupo doméstico familiar y, en particular, por los ingresos monetarios de los que se dispone.

A pesar de que los resultados de este estudio coinciden con Hernández y Pérez (2003) cuando afirman que el gasto de los hogares urbanos y rurales en México es eminentemente monetario, las familias entrevistadas han logrado mantener cierto nivel de 'auto-aprovisionamiento', especialmente a través del maíz cultivado para el consumo familiar y de frutas de huertos familiares o verduras recolectadas en el campo. Sin embargo, el maíz alcanza para muy pocos meses y casi siempre se tiene que completar con maíz que se adquiere en el mercado. Ante la creciente caída en la productividad agrícola y el aumento en el costo de los fertilizantes y herbicidas, en muchas ocasiones los hombres que anteriormente se dedicaban a dicho cultivo han decidido dejar el campo para emplearse como asalariados en otros sectores,. Además, las frutas y verduras que se cultivan en las huertas o patios familiares o se recolectan en el campo son estacionales y su disponibilidad depende de condiciones climáticas favorables. Igualmente, se observa que una parte relevante de los artículos electrodomésticos y de vestir de nuestros informantes y sus familias provienen de sistemas informales de intercambio bajo la forma de regalos. Es frecuente que los hijos casados (o solteros que trabajan a cambio de un salario) obsequien algunas prendas a sus progenitores, un radio o una lavadora, especialmente para celebrar los días del padre y de la madre, aun sin fechas específicas de celebración. No obstante lo anterior, la mayor parte del consumo de las familias estudiadas depende de ingresos monetarios. Dada la condición de escasez de ingresos monetarios que caracteriza a la mayoría de las familias de las comunidades estudiadas, el consumo es una práctica restringida. En casi todos los casos, las mujeres entrevistadas declararon contar con aproximadamente la mitad de los ingresos necesarios para cubrir los gastos 'deseados' de alimentación. Como sabemos, los patrones de consumo son histórica y culturalmente moldeados, de manera que los cálculos que estas mujeres hacen corresponden a un ideal de consumo que ellas consideran adecuado para las necesidades, sus costumbres y gustos familiares. Nuestras informantes, en casi todos los casos, refirieron cantidades ideales de por lo menos el doble de lo que en realidad disponen para la compra de alimentos. Se trata, entonces, de una realidad marcada por las restricciones en el campo del consumo. Aunque las restricciones son más agudas en algunos rubros del consumo que en otros y en general las mujeres (especialmente cuando son madres) tienden a proteger la alimentación por encima de otras prácticas, es claro que la gente consume mucho menos de lo que le gustaría o cree necesario consumir.

La alimentación es el rubro de consumo privilegiado por excelencia.[59] A pesar de los privilegios de que goza el alimento en los patrones de gasto de los hogares, el análisis del material etnográfico recopilado como parte de la evaluación rural de mediano plazo sugiere que el consumo alimentario sufre cambios importantes según las condiciones económicas del grupo doméstico. Es decir, el consumo de alimentos es maleable y está sujeto a sustituciones y restricciones que son instrumentadas para liberar recursos para otros fines. Los testimonios recopilados nos hablan de las transformaciones que las amas de casa hacen en el gasto alimentario para afrontar otros gastos que no pueden modificar ni postergar. Tal es el caso del gasto en servicios, como la electricidad o el agua potable, o los gastos relacionados con la escolaridad de los hijos. Aunque muchas de las mujeres entrevistadas declararon que los apoyos del Programa Oportunidades "dan para comprar más frijoles, más harina", o "rápido se acaba, pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero", el impacto de dichos apoyos es mitigado por el alto costo de los servicios relacionados con la vivienda y con la asistencia de los hijos a la escuela. El aumento de los costos de la escolaridad, especialmente cuando los hijos estudian la preparatoria, ha ocasionado que algunas madres mermen el presupuesto dedicado a la compra de alimentos con tal de pagar el transporte a la escuela (normalmente a otra localidad), el pago por el uso de computadoras, el costo de las fotocopias, etc. Una de nuestras informantes, en Costa Azul, dejó de comprar fruta y disminuyó el consumo de verduras a raíz de que uno de los hijos entró a la educación media superior. Ella se limita a comprar cebolla, papas, jitomate y chile pues no le alcanza para comprar una canasta más variada de alimentos. Esta mujer elige siempre, como muchas otras, los alimentos más baratos y compra cantidades pequeñas, con tal de ser capaz de cubrir los gastos de la escuela de su hijo bachiller (becario de Oportunidades). A pesar de estas restricciones, se cuenta con evidencias de que el dinero que regularmente ha llegado a lo largo de ya varios años a los presupuestos domésticos ha permitido a las familias ampliar su poder de compra, mejorar su alimentación y su equipamiento doméstico.

Aunque algunas de las mujeres entrevistadas no observan cambios significativos en los tipos y cantidades de alimentos que conforman su dieta cotidiana, hay un reconocimiento generalizado de que los apoyos de

[59] Según un análisis reciente (Hernández y Pérez, 2003), los hogares del país en su conjunto destinan la mayor parte
de sus ingresos a la alimentación, la educación y el esparcimiento. Los grupos domésticos rurales dedican la tercera parte de su gasto corriente a la alimentación, mientras que los urbanos dedican poco más de la cuarta parte del mismo a dicho fin. La parte del gasto dedicada a los alimentos y bebidas es inversamente proporcional al decil de ingresos: conforme aumentan los recursos de las familias, la proporción del gasto destinado a cubrir necesidades alimentarias disminuye. De acuerdo con dicho estudio, los hogares rurales del primer decil, los más pobres, dedican el 52. 2 por ciento de sus ingresos a los gastos de alimentación, mientras que los hogares del decil más rico destinan únicamente el 15. 8 por ciento de sus ingresos.

Oportunidades han significado, para ellas y sus grupos domésticos, un positivo aliciente de sus economías domésticas a través de dos vías fundamentales: la “liberación” de parte del presupuesto doméstico para otros gastos, como son las compras a crédito de algún mueble o electrodoméstico, o el pago de los servicios (agua, electricidad y gas); y la ampliación del margen de las capacidades de endeudamiento, especialmente a través del sistema de fiado. Esto se ha debido a que tanto las amas de casa como los tenderos (comerciantes) tienen la certeza de que las transferencias del Programa llegan regularmente y, por lo menos en esos momentos, las beneficiarias cuentan con dinero en efectivo para liquidar las cuentas o abonar, con cierta regularidad, sobre la deuda adquirida. De esta manera, tanto el consumo de productos alimenticios como de algunas escasas prendas de ropa y calzado ha sido facilitado por la certidumbre de contar con ingresos regulares. Se puede afirmar que los apoyos del Programa Oportunidades han convertido a las titulares en sujetos de crédito. Por lo tanto, la ampliación y la regularidad de los apoyos monetarios de Oportunidades son factores que han aumentado el consumo (tanto en términos de rubros como en cantidades dentro de un mismo rubro) de los beneficiarios a través de la re-dinamización de la economía de deuda a través del crédito y el sistema de fiado.

La importancia de los apoyos de Oportunidades en la alimentación-nutrición de la población beneficiaria puede aquilatarse tanto a través de lo observado a lo largo del tiempo en los patrones de consumo de dicha población, como a través de las prácticas de consumo de los casos que han salido del Programa –los dados de baja. Contamos con evidencias tanto del incremento como del deterioro del consumo cuando el apoyo de Oportunidades fluye y deja de fluir, respectivamente. Ello nos habla de un problema de política social que está íntimamente relacionado con un problema conceptual que urge resolver: la matriz o el núcleo de la vulnerabilidad, sus causas, sus efectos y las formas –si es que ellas existen– de lograr que un hogar alguna vez vulnerable sea capaz de prescindir de los apoyos de los programas sociales sin por ello volver a caer en la incertidumbre y los riesgos de la pobreza. Relacionado con el consumo y el gasto, pero también de forma directa con la educación de los hijos, el apoyo de Oportunidades ha tenido un impacto en la escolaridad de los jóvenes y niños e, igualmente, en las condiciones en las que realizan sus estudios. Éstos asisten más regularmente a la escuela, van mejor equipados a tomar sus clases, con materiales educativos más completos, mejor vestidos y mejor alimentados. Más aún, contamos con evidencias de que el Programa ha logrado postergar la entrada definitiva de muchos jóvenes al trabajo productivo (agrícola o asalariado en otros sectores económicos) y prolongar su periodo de exposición a la escuela

(tal es el caso de muchos jóvenes en El Capricho, en Cuechod y en otras localidades estudiadas).

Sin embargo, los gastos relacionados con la asistencia a la escuela compiten con otras áreas del consumo, como la alimentación o el cuidado de la salud. Se llega en algunos casos al punto en el que estos servicios y el consumo alimenticio tienen que ser severamente restringidos. Los conocidos *trade-offs* de los pobres no desaparecen sino que se invierten o se trasladan a otros niveles, con tal de cumplir con el compromiso o corresponsabilidad con el Programa y con el sueño tantas veces postergado de brindar escolaridad a los hijos. Muchos son los testimonios que indican que los apoyos en forma de becas educativas tienen un impacto menor en el nivel de primaria (aunque el dinero es siempre necesario) que en secundaria y preparatoria, cuando las familias tienen que desembolsar cantidades fuertes en el transporte de los hijos a la escuela (debido a que, en muchos casos, las escuelas secundarias y preparatorias sólo se encuentran en las cabeceras municipales). Así, abundan las opiniones de mujeres titulares del Programa de que el nivel primario es fácilmente alcanzable, aún sin las becas, pero que sin los apoyos de Oportunidades los jóvenes difícilmente accederían a niveles educativos más elevados. Sin embargo, como lo demuestran los estudios de caso de El Capricho, existen escenarios domésticos tan precarios en los que, a pesar de contar con becas educativas, muchos jóvenes han salido de la escuela antes de terminar la secundaria para dedicarse al trabajo asalariado.

B. Cambios en la vivienda

En contraste con los resultados de investigaciones pasadas, que mostraban una tendencia generalizada de inversiones en la vivienda a raíz de la incorporación al Programa Oportunidades, en esta ocasión encontramos comunidades y casos en donde esto es así, y otros en donde las condiciones de la vivienda siguen siendo las mismas desde hace casi siete años, cuando estas familias fueron incorporadas al Programa que recién iniciaba. Además, en muchas ocasiones las inversiones en la vivienda están relacionadas con otros factores, o se dan en la combinación de una serie de factores en donde los apoyos del Programa Oportunidades son sólo uno de ellos. En Costa Azul, por ejemplo, las inversiones que las familias titulares han realizado en sus viviendas se explican, más bien, como el resultado del arduo trabajo femenino en las tareas del ‘descabece’ del camarón. Así, familias que en los años previos a su incorporación vivían en un solo cuarto, cuentan ahora con dos habitaciones. En otros casos, las inversiones en la vivienda son el producto de estrategias femeninas y domésticas que nada tienen que ver con el Programa (como el de una mujer de Costa Azul que declara que ha

hecho mejoras a su casa con el dinero que le quitaba a su marido antes de que éste se lo gastara en alcohol).[60]
La información recopilada en otras comunidades respalda la idea de que los apoyos monetarios del Programa Oportunidades han hecho posible la inversión en los procesos de mejoramiento de la vivienda (como aquellas familias que ahora viven en casa propia, o los que han construido habitaciones adicionales, han cambiado los materiales de construcción o han reemplazado techos inservibles por nuevos, etc.) En Emiliano Zapata (Tenabo, Campeche) y en otras localidades (como en El Capricho), hay claros procesos de inversión en la vivienda relacionados con las transferencias del Programa Oportunidades, pero también asociados a los siguientes factores:

a) **Empleos masculinos seguros.** Uno de los casos más evidentes de inversión en la vivienda en Campeche fue el de un grupo doméstico cuyo jefe varón dejó los jornales agrícolas –irregulares y poco confiables, además de mal pagados– por el empleo asalariado en una granja de pollos. En ese empleo, además de que tiene un salario seguro, tiene también acceso a créditos de FONACOT con lo que ha podido adquirir una televisión a color y un refrigerador nuevo. Pero incluso en este caso hay una interpenetración de factores, pues admiten que el dinero de Oportunidades ha liberado otros ingresos, con lo que compraron un triciclo grande (no un juguete sino un vehículo de transporte) y han podido completar abonos a las deudas contraídas. Es necesario apuntar, sin embargo, que el número de casos en los que los hombres jefes cuentan con empleos seguros es sumamente reducido.

b) **Acceso a patrimonio familiar**. En muchos casos, la vivienda se edifica en lotes y terrenos que alguna vez pertenecieron a los padres/ suegros, o a un tío o una abuela. En todo caso, contar con el acceso a ese patrimonio ha sido para algunas familias una ayuda sumamente importante para construir una vivienda. Muchos son los casos de individuos y familias en los que en el proceso de exposición al Programa Oportunidades lograron contar con casa propia gracias, precisamente, a que el padre, un tío o algún otro pariente les heredó la

[60] Es necesario tomar en cuenta que se trata de familias que han aprendido un discurso y una postura ante cualquier
persona que pretenda indagar sobre los niveles de vida y el uso de las transferencias. En ese discurso, hay una clara intención de plantear que el dinero que proviene del programa se usa exclusivamente (o casi) en la educación
de los hijos. Así, la frase que usó una de nuestras informantes: “sólo en educación, las casas cada vez más feas,
no alcanza para hacerle arreglitos a la casa” habla de las normas que guían “el buen uso del dinero
Oportunidades” y no únicamente de los patrones de consumo (sobre todo si se considera que en Costa Azul corre
el rumor de que si el dinero de Oportunidades se usa en otras cosas de la casa, en cualquier cosa que no sea la escuela de los hijos, les van a “quitar el dinero de los plebes”).

casa o permitió que construyeran su propio cuarto en un terreno de su propiedad.

c) **Acceso a fondos de agencias de desarrollo para la vivienda**. Este es el caso de los habitantes de El Capricho, quienes obtuvieron ayuda de "Visión Mundial" para la reconstrucción de sus casas poco después del desastre ocasionado por el huracán Paulina. Dicho organismo proporcionaba los materiales de construcción a las familias que contaran con un lote para la edificación de sus viviendas. Así, quienes resultaron beneficiarios fueron aquellos que lograban combinar varios de los factores aquí señalados: el acceso al patrimonio familiar (heredar un lote) y contar con mano de obra y conocimientos en la construcción (ver abajo).

d) **Los hombres constructores de la vivienda**. Este es uno de los factores más claramente asociados con las capacidades domésticas de acceder a una vivienda. En prácticamente todas las comunidades estudiadas pudimos constatar el importante papel de los hombres adultos en los procesos de construcción de la casa. Un hombre con conocimientos y experiencia puede lograr la edificación de una vivienda y encargarse del mantenimiento de la misma. En muchos casos es posible asociar el deterioro de las viviendas con la falta de participación de los varones en las tareas de construcción y mantenimiento de las casas. Rosa, una de nuestras informantes en Cuechod, nos remitió a la habilidad de su marido y su responsabilidad hacia el bienestar de la familia, cualidades que se han cristalizado en una casa funcional, cuidada, con techos que no gotean y sin ratones. Los grupos domésticos monoparentales de jefatura femenina están caracterizados, como se apunta en párrafos posteriores, por las enormes dificultades para lograr la autoconstrucción de la vivienda.

e) **Remesas de los hijos que trabajan en ciudades mexicanas o en los Estados Unidos**. En muchos casos se observa el importante papel que tienen las contribuciones de los hijos en forma de remesas para la construcción, ampliación y mantenimiento de la vivienda.

f) **Difícil acceso a la vivienda en los casos de hogares de jefatura femenina.** Las mujeres que durante el periodo de exposición al Programa Oportunidades han transitado a la jefatura femenina de hogar (como resultado de la separación de sus maridos) han tenido que enfrentar cambios importantes, incluido el del acceso a la vivienda. En uno de los casos en Cuechod, las autoridades de la comunidad dieron a la mujer la autorización de dejar al marido (se trata de una comunidad indígena regida por los usos y costumbres de la etnia T'enek) pero tomaron la decisión de que fuera éste quien, por su

calidad de comunero, se quedara con la casa en la que habitaron como pareja. Ella inició así un proceso difícil para conseguir un techo. Después de vivir un tiempo en casa prestada, renta actualmente un pequeño cuarto. Las mujeres que encabezan su hogar enfrentan una situación complicada porque carecen del miembro del grupo doméstico que, como hemos visto, juega un papel primordial en la construcción y el mantenimiento de la vivienda: los hombres. La ausencia de dicho miembro hace necesaria la contratación de mano de obra asalariada, que muy pocas mujeres pueden pagar.

g) **La precariedad de los servicios de la vivienda**. Aquí nos referimos concretamente a la falta de agua potable en las viviendas de muchos de los hogares estudiados. En estos casos son las mujeres (aunque en ocasiones reciben la ayuda de los maridos y los hijos) las que tienen que acarrear el agua en distintos momentos del día. Este trabajo no sólo es agotador (hemos observado casos en los que las mujeres se sienten enfermas después de acarrear los baldes llenos de agua) sino que consume una parte considerable del tiempo de las mujeres. Además, como el agua se almacena en botes, tambos y cubetas, y permanece descubierta mientras es usada, su "potabilidad" es cuestionable. Ante eso, son cada vez más las mujeres que hierven el agua para beber.

h) **La precariedad y fragilidad de los materiales de la vivienda**. El material de los casos estudiados muestra las condiciones de riesgo y precariedad de las viviendas en las que viven muchas familias (Escobar *et al.,* 2004). Aunque la hoja de palma sea un material "adecuado" para techar las viviendas en climas cálidos, pues son mucho más frescos que otros materiales, es sumamente frágil (tiene que cambiarse con cierta regularidad). Además, y dado que frecuentemente se cocina con leña al interior de la vivienda, estas viviendas se incendian con facilidad. En general, las casas tienen pisos de tierra y no cuentan con drenaje, lo que hace de la limpieza y la higiene tareas de difícil logro. Como hemos visto, sin embargo, poco a poco se han dado las condiciones para que los hogares beneficiarios mejoren las condiciones de sus viviendas a través de la construcción de letrinas, del cambio de la palma que hace las veces de techo, etc.

i) **Los regalos de los hijos**: En casi todos los casos encontramos que buena parte de los muebles y los aparatos del hogar (refrigerador, estufa, radios, modulares, televisión) provienen en forma de regalos que los hijos casados o solteros que trabajan les hacen a sus padres. Así, aunque muchas familias han adquirido este tipo de aparatos en los últimos siete años, el periodo de exposición al Programa Oportunidades, no podemos concluir que se deba a un impacto del

Programa. La gran mayoría de los casos hablan de obsequios y regalos que los hijos que viven y trabajan fuera de la comunidad hacen a su grupo doméstico de origen.

Sin embargo, las transferencias de Oportunidades han ampliado el margen del endeudamiento y han posibilitado los pagos a créditos. Aunque en menor importancia a la de los regalos de los hijos, los grupos domésticos estudiados han adquirido algunos objetos para la casa que están más directamente vinculados a los apoyos de Oportunidades que los regalos de los hijos. Oportunidades ha convertido a las familias beneficiarias en sujetos de crédito, medio a través del cual se han adquirido algunos aparatos y muebles.

j) **Vivienda y etapas del ciclo doméstico.** Muchos de los hogares estudiados se encuentran transitando por las etapas de consolidación y dispersión del ciclo doméstico. En teoría, los grupos domésticos deberían haber logrado mejores condiciones que las que prevalecen en sus viviendas, puesto que la etapa de consolidación o equilibrio del ciclo doméstico-familiar es conducente a una relativa mayor bonanza y menos tensiones económicas. Sin embargo, y debido a que los materiales de construcción de las casas son tan perecederos, sus condiciones actuales no denotan un proceso ascendente y las pequeñas inversiones que se realizan (por ejemplo, poner hojas nuevas de palma en el techo) rápidamente pierden vigencia y se deterioran. Pero hay otros cambios en la vivienda que sí son de más larga duración, como el acceso a la electricidad (aunque muy costosa), la construcción de letrinas o el acceso al agua a través de una noria dentro del terreno. Lo cierto es que, con el paso del tiempo, se deja de formar parte del hogar de los suegros o de los padres para pasar a establecerse en una vivienda por su cuenta, aunque en condiciones de precariedad. La relativa mayor bonanza de la etapa de equilibrio o consolidación suele también reflejarse en el estado de la vivienda (casa propia, materiales firmes, equipo doméstico, etc.).

Por lo dicho anteriormente, es claro que existen factores no directamente vinculados con Oportunidades que han formado parte de los procesos analizados en la investigación, como el ciclo doméstico y su influencia en las condiciones doméstico-familiares que inhiben o facilitan el bienestar. Es extremadamente importante resaltar el tránsito hacia la etapa de consolidación del ciclo doméstico –caracterizada por menores presiones económicas y por el aumento del número de miembros capaces de generar ingresos– que muchos de los hogares que fueron incorporados al Programa en 1997 han experimentado en los últimos años. Por otro lado, es menester tomar en cuenta el paso a la jefatura femenina, *de jure* o *de facto*, que se observa en algunos hogares como un evento reciente,

sucedido a largo de los últimos siete años a causa de separaciones y divorcios.

C. Oportunidades y el ciclo doméstico

Las formas en las que el Programa Oportunidades está operando –apoyo a familias con hijos pequeños en edad escolar y paso a las "puertas de salida" (EDA y PJO) unos años después– parecen responder apropiadamente a, por lo menos, una de las principales etapas del ciclo más crítica (con más presiones económicas) que otras. Como se ha discutido en otros textos, el ciclo doméstico es una herramienta analítica relevante para el estudio procesual de las familias y los hogares, en donde se privilegian los cambios a lo largo del tiempo en la organización social y la composición de dichas unidades sociales. Se ha planteado que las etapas del ciclo son construcciones analíticas del tiempo familiar que corresponden a situaciones temporales observables en la realidad que son cualitativamente distintas entre sí. Estas construcciones analíticas poseen un alto valor heurístico en tanto permiten captar variaciones en la organización social y económica a lo largo del tiempo familiar, antes que secuencias normativas (González de la Rocha, 1994; Ariza, González de la Rocha y Oliveira, 1994). Así, es posible observar distintos arreglos domésticos y etapas del ciclo que tienen consecuencias importantes para el bienestar de los miembros. Según estas ideas, hay dos etapas críticas o caracterizadas por la mayor vulnerabilidad y pobreza de los miembros del hogar: la expansión, cuando la descendencia aumenta y la relación de dependencia es muy alta, y la de dispersión avanzada, cuando los hijos se han ido y los viejos (o alguno de los dos progenitores) quedan solos con muy mermadas capacidades para la generación de ingresos. En medio de estos dos extremos se ubica la etapa de consolidación o equilibrio en la que los miembros del grupo doméstico pueden gozar de mayor holgura y bienestar, dadas las mayores posibilidades de generar ingresos con la participación de los hijos en el mercado de trabajo (González de la Rocha, 1994).

La información recopilada en campo nos indica que el ciclo doméstico es un factor determinante de la mayor o menor capacidad de los hogares para generar ingresos y que la etapa de consolidación o equilibrio es aún un factor determinante de mayor bienestar. En este sentido, podría plantearse que el apoyo del Programa Oportunidades es más importante –más necesario– durante la difícil etapa de expansión, cuando el grupo doméstico tiene que afrontar más gastos y presiones económicas. Sin embargo, sabemos que el ciclo doméstico no implica el paso mecánico ni automático de una etapa a la otra y que hay arreglos domésticos que nos impiden hablar con nitidez de dichas etapas. Los resultados de esta investigación muestran un fenómeno que ya se había observado en investigaciones previas, realizadas por el mismo equipo de trabajo, pero que se muestra con mayor claridad en la presente: los grupos domésticos

de tres generaciones (padres, hijos y nietos) o de dos generaciones (abuelos y nietos) en los que las abuelas juegan un papel crucial en el cuidado y socialización de una nueva generación de niños, los hijos de emigrantes nacionales e internacionales. De esta manera, no podemos asociar la edad de las mujeres viejas como un indicador real del fin de sus tareas en el campo de la reproducción social. Por otra parte, la presencia de nietos coincide, en muchas ocasiones, con el inicio o la agudización de las dificultades de la etapa de dispersión, asociada también con mayor vulnerabilidad, por lo que los apoyos de Oportunidades resultan muy necesarios. Es decir, la presencia de niños que no generan ingresos pero sí gastos es un factor asociado a mayor vulnerabilidad lo que, aunado a la presencia de viejos, hace de la situación de estos hogares especialmente propicia para la acumulación de desventajas.

D. Oportunidades y la jefatura femenina de hogar

Un hogar, a lo largo de siete años, puede experimentar transformaciones muy importantes. La estructura y la composición del grupo doméstico cambian como resultado de nuevos nacimientos, muertes, salidas de algunos miembros, incorporación de otros, y el paso de una etapa a otra del ciclo doméstico. Uno de los cambios importantes que encontramos es la transición de la jefatura masculina a la jefatura femenina. Algunos hogares que en el momento de su incorporación al Programa Oportunidades eran de jefatura masculina han transitado hacia arreglos domésticos en los que las mujeres fungen como jefas, sin la presencia del marido y padre de sus hijos. No nos referimos aquí a los casos en los que los hombres jefes han decidido emigrar (a otras partes del país o a los Estados Unidos) en busca de mejores empleos que los que las comunidades ofrecen a los hombres. En esos casos, los emigrados siguen formando parte del grupo doméstico y, aunque su ausencia genera dinámicas distintas, sus ingresos siguen alimentando la economía de los hogares y su pertenencia al hogar no es por nadie cuestionada. Más bien, estamos hablando de los cambios en la jefatura del hogar, de masculina a femenina, como resultado de separaciones y rupturas de las uniones, que en la mayor parte de los casos no están asociadas al Programa Oportunidades, aunque algunas mujeres pueden decidir abandonar a un marido golpeador cuando tiene la certeza de un ingreso seguro. El cambio de jefatura masculina a femenina no es en sí mismo positivo o negativo y, tampoco, es en sí mismo un factor que aumente el impacto del Programa Oportunidades o lo inhiba. Más bien, el paso a la jefatura femenina como un factor positivo o como uno que inhibe los impactos del Programa depende del tipo de relaciones sociales dentro del hogar y del grado hasta el cual los hombres juegan, o no, el papel de proveedores económicos (tanto antes como después de la ruptura). Existen escenarios domésticos en donde el paso a la jefatura femenina es visto como un “progreso” y otros en donde, al contrario, se sufre como “deterioro”, procesos, en

ambos casos, que se han dado a lo largo del tiempo de exposición al Programa. Es decir, se trata de casos de familias beneficiarias a lo largo de seis años y medio que, en el transcurso de este tiempo, han transitado de la jefatura masculina a la femenina y, al mismo tiempo, han experimentado procesos de deterioro o aumento de bienestar que dependen más de las relaciones sociales, económicas y afectivas de la separación conyugal que de los apoyos del Programa Oportunidades, aunque la transferencia del Programa puede ayudar a las mujeres a decidir la separación. Sobresalen los casos de las mujeres que por su propia decisión abandonaron a sus maridos golpeadores (y que, además de ser violentos no eran proveedores responsables y pretendían controlar los magros ingresos familiares). En esos casos, el progreso experimentado a lo largo de los últimos seis o siete años no es solamente el producto de la incorporación de la familia al Programa Oportunidades sino, también, al hecho de que estas mujeres controlan sus ingresos desde que dejaron al marido, pueden privilegiar ciertas áreas del consumo (como la alimentación y la educación de los hijos) y viven, en general, en ambientes domésticos mucho más relajados y relativamente armoniosos. Cuando en las entrevistas se les pedía que nos dieran indicios de su bienestar pasado y actual (a partir de su inserción al Programa) referían cambios muy positivos pero siempre vinculados a su nueva situación de mujeres solas con sus hijos (o nietos). Estas mujeres perciben cambios importantes en sus vidas: mejores dietas, presupuestos más holgados, y en general, mayor bienestar asociado al hecho de que –como un logro personal- tomaron la correcta decisión de dejar al marido.

Pero el paso a la jefatura femenina no siempre es un factor de cambio positivo. Uno de los hogares estudiados en Costa Azul es precisamente un caso en el que el abandono masculino llevó a la mujer y a los hijos a una situación económica caracterizada por mayor escasez y más agudas restricciones en el consumo. En este caso, aunque no se vea reflejado en las percepciones de la mujer titular, los apoyos del Programa Oportunidades, que empezaron a fluir poco tiempo después de que el hombre jefe abandonara el hogar, hicieron menos difícil el paso a la jefatura femenina y la consecuente pérdida de un miembro proveedor de ingresos y bienes de consumo. El hombre, en este caso, era un buen proveedor económico y llevaba a casa, “arrimaba”, todo un conjunto de productos para el consumo de la familia. Quizás por ello su abandonada esposa no ha visto cambios drásticos en la dieta familiar, pues el dinero de Oportunidades –en la práctica– sustituyó algunas de las aportaciones perdidas.

En todo caso, aun en los escenarios domésticos en los que el paso de la jefatura masculina a la femenina se ha vivido como un aspecto positivo en el bienestar de las mujeres y sus hijos (porque experimentan menor

violencia y mayor participación en la toma de decisiones y en el control de los ingresos domésticos), es un hecho que las separaciones (ya sea por decisión femenina o por abandono masculino) están asociadas a la pérdida de un generador de ingresos. En ese sentido, la separación puede interpretarse como un factor de crisis familiar, en la que súbitamente se carece de una proporción de los ingresos (aunque las contribuciones masculinas sean muchas veces erráticas, magras, y "costosas" para las mujeres). Por ello, y no porque consideremos que los escenarios domésticos de jefatura femenina sean casos patológicos y desviados de un ideal tradicional (véase Chant y Craske, 2003; González de la Rocha, 1999), el paso a la jefatura femenina es un evento a tomarse en cuenta en esta reflexión en el sentido siguiente:

Cuando el paso a la jefatura femenina es decisión de la mujer (y el marido era, de hecho, un mal proveedor económico), e implica mayor control femenino de los ingresos y menor nivel de estrés y de violencia intra-doméstica, podemos pensar en un proceso sumamente benéfico que puede incrementar el impacto positivo del Programa Oportunidades.

Cuando el paso a la jefatura femenina es producto del abandono masculino (y el marido fungía de hecho como proveedor económico o co-proveedor indispensable), el impacto de Oportunidades –aunque extremadamente importante para brindar certidumbre y sustituir ingresos perdidos– se mitiga.

En ambos casos, sin embargo, los apoyos del Programa Oportunidades son muy importantes para poder salir de esa crisis doméstica.

IV. VULNERABILIDAD Y POBREZA DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS

En esta sección nos ocupamos, primero, de los factores asociados a la vulnerabilidad (que aumentan la vulnerabilidad de los grupos domésticos y familiares) para pasar, en segundo lugar, a los factores que disminuyen los riesgos e inhiben o disminuyen la vulnerabilidad de los hogares beneficiarios estudiados. Consideramos que la matriz de vulnerabilidad sugerida por el trabajo de Moser (1996) y ampliamente utilizada en nuestras evaluaciones anteriores sigue siendo una herramienta conceptual útil para guiar el análisis. La matriz de la vulnerabilidad está conformada por los cambios que se gestan en el portafolio de recursos de los hogares (Kaztman, 1999). Los recursos más importantes que hemos incluido en dicha matriz son los siguientes: a) fuerza de trabajo; b) vivienda; c) relaciones domésticas; y d) relaciones sociales hacia fuera de los grupos domésticos. En este texto abordamos únicamente los dos primeros recursos (fuerza de trabajo y vivienda) y dejamos los otros dos para análisis posteriores.

A. Factores asociados al aumento de la vulnerabilidad

En el recurso de la fuerza de trabajo (capacidad de los individuos y los grupos domésticos de generar ingresos monetarios y no monetarios), hemos detectado los siguientes factores que aumentan las condiciones de precariedad y de riesgo:

a) **La escasez de empleos locales y la precariedad de los existentes.** En contextos laborales empobrecidos y deteriorados existen muy pocas alternativas para que los individuos generen los ingresos monetarios que requieren para nutrir sus economías (consumo, actividades por cuenta propia, intercambio social). Las comunidades estudiadas han pasado por procesos (claramente en el caso de Costa Azul con su crisis de la actividad pesquera) de erosión del trabajo asalariado y de deterioro de la agricultura de subsistencia. Ante ello, los habitantes de estas comunidades tienen cada vez menos opciones para trabajar. Los habitantes de estos lugares tienen dos alternativas: emigrar a otras áreas del país o a los Estados Unidos, o contentarse con empleos sumamente irregulares, eventuales y mal pagados (los jornales agrícolas son bajos y, lo que es más grave, el trabajo de jornaleros escasea). La capacidad de los grupos domésticos para generar ingresos vendiendo su fuerza de trabajo varía según las etapas del ciclo doméstico y en los distintos tipos de estructura familiar. Así, sigue siendo válido afirmar que los hogares nucleares y que atraviesan la etapa de expansión son mucho menos capaces de generar ingresos monetarios y no monetarios porque tienen pocos brazos para dedicar a las actividades económicas. Una de las mujeres entrevistadas fue clara al respecto: Oportunidades, nos dice, "...ha ayudado a salir de apuros y a estar un poco más tranquila, pero seguimos siendo pobres porque los oficios de la comunidad no permiten superar dicha condición".

b) **La enfermedad.** Aunque evidentemente la enfermedad no es una característica masculina de la que las mujeres se escapan, llama nuestra atención la enorme cantidad de hombres que están –o dicen estar– incapacitados para el trabajo por enfermedad. Aquí se incluyen algunos viejos cuya salud se encuentra en franco proceso de deterioro, pero también hay muchos hombres relativamente jóvenes que no cumplen con el papel de proveedores económicos por carecer de buena salud. En estos escenarios domésticos, el apoyo de Oportunidades no se suma al ingreso masculino (y otros) sino que, en muchos casos, el inicio del flujo de apoyos del Programa coincide con que los hombres enfermos dejan de trabajar y de aportar. La enfermedad, además, merma los ingresos familiares generados por los otros miembros. En muchos casos, la compra de medicinas para los

enfermos desvía los ya escasos recursos que en otras circunstancias se dedicarían a la alimentación o a otras áreas del consumo. Las mujeres de enfermos crónicos tienen que ocuparse de toda la responsabilidad económica, de las tareas del hogar y del cuidado al enfermo. Las enfermedades son un factor que inhibe el impacto positivo de las transferencias del Programa y un factor de vulnerabilidad de los grupos domésticos.

c) **Economías domésticas feminizadas y el trabajo de las mujeres.** Como resultado de los dos factores anteriores, hemos encontrado un número cada vez más elevado de hogares que sobreviven gracias a los ingresos de las mujeres. De los 48 grupos domésticos estudiados, la esposa/madre es sólo ama de casa (no realiza actividades a cambio de ingresos monetarios) en únicamente 12 de ellos. Los ingresos de las mujeres en la gran mayoría de los estudios de caso realizados son imprescindibles para la economía familiar. Ello no necesariamente sería un factor de vulnerabilidad, si los ingresos femeninos fueran más elevados, regulares y sumados a ingresos generados por otros miembros. Sin embargo, el ingreso de las mujeres es muy bajo e irregular, dado que muchas veces es un ingreso que depende del número de prendas confeccionadas o del número de productos alimenticios vendidos en los propios espacios domésticos. Incluso en los casos en los que las mujeres salen de sus espacios domésticos para realizar actividades remuneradas, lo hacen en mercados de trabajo que ofrecen muy bajos salarios y nulas prestaciones a las trabajadoras. En esas circunstancias, entonces, el proceso de feminización de las economías domésticas es un factor asociado a la vulnerabilidad. Ello no quiere decir, sin embargo, que neguemos la importancia de los ingresos de las mujeres. Millones de familias mexicanas sobreviven gracias a esos magros ingresos y, sin ellos, el problema de la pobreza sería mucho más profundo. Pero el hecho de que los ingresos –precarios e irregulares– de las mujeres se han convertido en los únicos ingresos de un cada vez mayor número de hogares, o en los ingresos más importantes, constituye un factor que debilita las capacidades de los grupos domésticos para satisfacer las necesidades colectivas y afrontar los riesgos.

Los impactos del Programa Oportunidades, como hemos documentado en otras evaluaciones, han implicado una mayor dedicación del tiempo de las mujeres. En esta investigación volvimos a observar los casos de mujeres que no pueden acudir a sus empleos remunerados por la necesidad de asistir a las juntas del Programa, con lo que dejan de percibir salarios que son sumamente importantes para el precario balance de sus economías. Esto quiere decir que las mujeres titulares del Programa tienen que realizar todo un conjunto de actividades que

son incompatibles entre sí. Por un lado, su papel como proveedoras económicas (o co-proveedoras imprescindibles) es cada vez más importante, lo que no las ha librado de ser las responsables principales, y en muchos casos las únicas, de las tareas domésticas ligadas a la reproducción. Por el otro, tienen que cumplir con las corresponsabilidades a las que están obligadas como titulares de Oportunidades. Además, dependiendo del contexto social en el que están insertas, deben cumplir con las obligaciones que la comunidad les exige (faenas, asistencia a asambleas) y son ellas las que con frecuencia deben salir de la comunidad para buscar los ingresos que no encuentran en su lugar de origen, dejando a sus hijos al cuidado de los maridos (cuando esto es posible) o con sus propias madres.

Lo interesante es que las mujeres, al mismo tiempo, están dispuestas a continuar con esa situación en aras del sueño de que sus hijos tengan mejores oportunidades en el futuro. Hay una clara asociación, más evidente en algunos casos que en otros, entre la escolaridad y la calidad de los empleos. Entonces, las madres abonan, con su trabajo en el cumplimiento de las corresponsabilidades, en las carreras educativas de sus hijos e hijas para que ellos logren insertarse en mejores empleos que los que ellas y sus maridos han tenido. Por eso aquí se afirma que el éxito que el Programa Oportunidades ha tenido respecto del alargamiento de las trayectorias educativas y la mayor asistencia escolar de los niños y jóvenes becarios se ha fincado en la participación de las madres. Ellas cubren el costo de los conflictos que el cumplimiento de las corresponsabilidades ha acarreado en sus papeles de mujeres que trabajan por un ingreso y, al mismo tiempo, deben realizar las tareas domésticas del ámbito de la reproducción.

d) **Viviendas precarias.** Como se ha visto en estudios anteriores, la vivienda puede ser un recurso importante para la generación de ingresos monetarios y no monetarios (Chant, 1996; Moser, 1996; González de la Rocha *et al.,* 2002). Efectivamente, en los hogares en los que se ha logrado una vivienda funcional y relativamente equipada hay más espacio y mejores condiciones para la realización de actividades productivas como la elaboración de alimentos para vender (agua, electricidad-refrigeración, gas-horno, etc.). Además, es en el espacio de la vivienda en donde se cultivan árboles frutales y hierbas que la gente usa para aderezar sus alimentos y diversificar sus dietas a bajo costo. Los niños y jóvenes hacen sus tareas escolares en casa por lo que contar con electricidad y mínimas condiciones de “confort” es, sin duda, necesario. Sin embargo, las condiciones de la gran mayoría de las viviendas están lejos de alcanzar niveles mínimos para el bienestar. La carencia de agua hace difícil la realización de la limpieza de la casa y obstaculiza la higiene personal. Los pisos de tierra, los materiales

precarios y frágiles y el hacinamiento son, todos ellos, elementos de la vivienda que no conducen al bienestar. Por último, pero no menos importante, debemos seguir insistiendo en el tiempo y la energía que gastan las mujeres en el acarreo del agua. Se trata de tiempo que podrían usar en otras actividades (productivas o del campo reproductivo) o incluso para descansar o para visitar a amigos o familiares.

B. Factores asociados a la disminución de la vulnerabilidad

Los hogares en donde hay diversas fuentes de ingresos gracias a la participación de los miembros en las estructuras de empleo locales o no (incluso como emigrantes a los Estados Unidos) son escenarios mucho más capaces de afrontar riesgos (tales como un mal temporal agrícola, la pérdida del empleo de alguno de los miembros, una enfermedad, etc.). Ello, como hemos visto, depende de las condiciones locales y regionales del mercado de trabajo y del desarrollo del ciclo doméstico. El trabajo femenino, cuando coexiste con la participación masculina en los procesos de generación de ingresos, es un factor de bienestar familiar ya que se invierten los ingresos femeninos en artículos de consumo que las mujeres privilegian o consideran de primera necesidad (alimentos, medicinas, artículos escolares). Las viviendas sólidas, seguras y con servicios básicos son también un factor que aumenta las capacidades de las familias al mejorar las condiciones para el estudio, el trabajo, el reposo y la generación de ingresos a través de actividades productivas realizadas en casa. Los impactos positivos del Programa Oportunidades señalados anteriormente son, sin duda alguna, un impulso hacia delante en la lucha de las familias y los individuos por superar las condiciones de pobreza en las que han vivido por generaciones, pero no han sido suficientes para sacar a las familias de la pobreza (debido sobre todo a que el Programa no opera sobre las estructuras de empleo y ellas son escasas y sumamente precarizadas) y no se sabe aún si el Programa puede "graduar" familias con la certeza de que lograrán mantener un nivel de bienestar a mediano y largo plazo.

V. LAS FAMILIAS TRANSFERIDAS AL ESQUEMA DIFERENCIADO DE APOYOS[61]

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades prevé un Esquema Diferenciado de Apoyos o EDA para los hogares que han superado su condición de elegibilidad (es decir, de pobreza). La existencia de cierto

[61] El análisis de los hogares EDA y los dados de baja fue realizado por Alice Wilson (Trinity College, Universidad de Cambridge), bajo la supervisión de la autora.

número de estos hogares puede indicar que éste ha tenido éxito en lograr que algunos beneficiarios superen su condición precaria inicial. Si el Programa es la causa de esta mejoría, y ésta es sostenible, entonces dejarían de requerir apoyos que pueden ser trasladados a hogares más pobres.

La discusión es central para el futuro del Programa, ya que si logra tener este impacto, aunque sea con una fracción de los beneficiarios, se podrá decidir entonces si debe concebirse como un programa de apoyo temporal a los hogares. Como hemos mencionado anteriormente, cuando un hogar es transferido al EDA deja de percibir las becas de primaria y el apoyo alimenticio, pero sigue recibiendo las becas de secundaria y EMS. Las corresponsabilidades del hogar no se alteran, es decir, es obligatoria la asistencia en todos los niveles escolares, y a los calendarios de revisiones y pláticas de salud. Esto significa que, si en el hogar ya no hay niños entre el tercer y el sexto año de primaria, la familia pierde 165 pesos al mes por concepto de apoyo alimenticio (si, por el contrario, hay niños en esos grados escolares, pierde más ingresos). Recuérdese que las becas de secundaria y EMS son varias veces superiores a las de primaria. En esta sección se hace un sondeo preliminar de: 1) las características de los hogares transferidos al EDA, en comparación con los no transferidos, y 2) su respuesta a este cambio. El estudio de este tema es preliminar, ya que fue realizado como una adición puntual al tema principal de esta evaluación. La mayor parte de los hogares transferidos al EDA que fueron estudiados en esta ocasión se localizan en las comunidades menos pobres incorporadas por el Programa en 1997.

Por lo que respecta al primer punto: los hogares transferidos al EDA sí tienen un nivel de ingresos superior al de la generalidad de los hogares beneficiarios. Los dos factores principales asociados con los ingresos más elevados de los hogares en EDA son la reducción de intensidad de la relación de dependencia (número de generadores de ingresos/ número de miembros del hogar), y el aumento de ingresos del hogar. Los dos fenómenos pueden coincidir o no. La reducción de la relación de dependencia se da en función de los cambios que los hogares experimentan en su estructura familiar y en el ciclo doméstico (la participación de miembros en las actividades generadoras de ingresos que en el pasado no fungían como tales, salida del hogar de miembros no generadores de ingresos). Nuestro análisis ha revelado la enorme importancia que tienen tanto la estructura familiar como el ciclo doméstico para el bienestar de las familias. Ello tiene consecuencias para la conceptualización de los esfuerzos para influir en la vulnerabilidad y sustentabilidad del bienestar económico del grupo doméstico familiar. El ciclo doméstico, como hemos dicho antes, produce fluctuaciones en el bienestar. En concreto, los hogares que mejoraron “por ciclo” lo hicieron

por pasar de la fase de expansión a la fase de equilibrio, que se caracteriza por el ingreso de los hijos mayores al mercado de trabajo, con la consecuente caída de la tasa de dependencia. La siguiente fase del ciclo es la que llamamos de dispersión, que ocurre cuando los hijos mayores, que ya aportaban al hogar, forman nuevas familias. Dependerá del número de miembros no hábiles que queden todavía para entonces en el hogar, que éste caiga o no otra vez en la pobreza, y que, por lo tanto, vuelva a ser candidato a los apoyos del Programa.

En cuanto al segundo fenómeno, el del aumento del ingreso, encontramos que aparte de los factores arriba señalados (estructura y ciclo doméstico), el aumento del ingreso doméstico depende de factores que están relacionados con la obtención de empleos mejor remunerados, lo que depende del entorno laboral-económico de la comunidad/ región (y, por lo tanto, son factores que están fuera del alcance del medio en el que opera Oportunidades). Sin embargo, contamos con algunos indicios de que las becas educativas pueden hacer que los jóvenes de una familia beneficiaria tengan acceso, a mediano o más largo plazo, a un empleo con mejor salario que el de sus padres (aunque ello en muchos casos implica la emigración a regiones o ciudades más prósperas y dinámicas).[62]

El análisis realizado tuvo el propósito de sacar a la luz las características específicas de los hogares en el Esquema Diferenciado de Apoyos para formular hipótesis sobre los factores relevantes a la vulnerabilidad y los componentes del desarrollo sustentable de los hogares que han estado integrados al apoyo Oportunidades. Por lo tanto, una pregunta crucial, a raíz de este ejercicio, y a la que por ahora solamente se puede responder de manera hipotética, es: ¿Cuáles deben ser los criterios para “graduar” a los hogares del Programa Oportunidades? Sabemos que estos criterios serán distintos según la región, comunidad, hogar e individuo. Sin

[62] De hecho, contamos con algunas evidencias de jóvenes que han terminado la preparatoria que se han incorporado recientemente a empleos del sector terciario, como los que tienen que ver con el uso de computadoras en almacenes de comercio y otros servicios (ciber-cafés). Sin embargo, existen casos muy desalentadores, como el de un licenciado en agronomía, en la localidad campechana, que con todo y su título académico se desempeña como jornalero agrícola y percibe 500 pesos a la semana, lo que constituye un sueldo inferior al de su suegro quien apenas sabe leer y escribir. La estructura de oportunidades ocupacionales en estas localidades es raquítica y los jóvenes egresados del bachillerato con becas del programa apenas comienzan sus carreras laborales (algunos buscaban empleo cuando hicimos la evaluación). La superioridad o no de sus logros se manifestará más claramente cuando hayan avanzado en sus carreras laborales, y más aún cuando los jóvenes que recibieron los beneficios del programa desde el tercer año de primaria se gradúen de bachillerato. Además de luchar contra la dificultad inherente a la escasa creación de empleos no manuales en México, debe pasar un tiempo para que los egresados “pioneros” ayuden a construir redes sociales que permitan a otros incorporarse a este tipo de empleos, que seguramente estarán en localidades urbanas.

embargo, plantearemos aquí los posibles aspectos comunes de la candidatura para la “graduación” del Programa.
El universo compuesto por los hogares en EDA comprende 5 casos (de los 48 que formaron parte de la investigación) por lo que, para empezar, partimos de un universo muy restringido. La riqueza del material etnográfico se vuelve también su limitación ya que, en algunas ocasiones, encontramos que ciertos datos que surgen de la entrevista en un caso no se reproducen a través de todos los casos, limitación que restringe el análisis comparativo. Sin embargo, se observa que, en todos estos casos, entre el momento de la incorporación al Programa y el momento actual (tiempo etnográfico que corresponde a la evaluación 2004) se ha reducido el número de dependientes por generador de ingresos y/o han aumentado los ingresos del hogar.

Respecto del primer punto (la reducción de dependientes por generadores de ingresos) podemos señalar, a partir de los casos analizados, que este fenómeno está siempre ligado al ciclo doméstico y a los cambios de la estructura del hogar.

A. Factores asociados al aumento de ingresos de los hogares transferidos al EDA

a) **Salir de o aliviar las presiones de la etapa de expansión.** El paso de la etapa de expansión a la etapa de consolidación puede llevar a la simple reducción de los gastos para el cuidado de niños pequeños. En estos hogares se constata que las madres se sienten más holgadas y tranquilas ante el hecho de que sus hijos están ahora grandes y que sus necesidades han disminuido. En el periodo de exposición al Programa, muchas mujeres han decidido invertir su tiempo en actividades remuneradas, aunque la escasez de los ingresos obtenidos las lleva, en ocasiones, a abandonar dichos empleos. De esta forma, observamos casos en los que el hogar ha vuelto a depender del sueldo de una sola persona. A pesar de la baja participación laboral, algunos de estos hogares salen al paso porque las presiones económicas del pasado ya no existen. Como señalamos anteriormente, el ciclo doméstico sigue siendo un factor que incide en el bienestar de los grupos domésticos.

b) **Ingreso de nuevos miembros al mercado laboral (anteriormente demasiado jóvenes)**. Otro efecto de los cambios del ciclo doméstico y/o estructura puede ser el aumento de trabajadores activos en el hogar cuando los hijos/nietos se integran al mercado laboral, una vez que han alcanzado edades propicias para ello. Un caso que da luz sobre este fenómeno es el de un grupo doméstico en el Ejido La Coruña, Coahuila, que en el momento de su incorporación al Programa

contaba con una única generadora de ingresos, la abuela, quien trabajaba para mantener a sus dos nietos, de 16 y 12 años, ambos estudiantes. Tres años después de su incorporación al Programa (al momento de la encuesta de recertificación), la composición del hogar era la misma en términos de cantidad, pero la nieta (la menor) había dejado el hogar al casarse a los 15 años, y había llegado a vivir al hogar la esposa del nieto mayor, actualmente de 23 años. A pesar de ser él becario de Oportunidades, este apoyo no pudo mantener al joven en la escuela. La presión económica lo forzó a dejar la escuela para trabajar. En este caso, el acceso al mercado laboral del nieto logra el efecto de la etapa de equilibrio/ consolidación del ciclo doméstico en este hogar.

c) **Efecto de estructura familiar extensa.** En algunos otros casos observamos también los efectos de la estructura familiar extensa, que frecuentemente consiste en la corresidencia de dos o tres generaciones, con generadores de ingresos en por lo menos dos de ellas. En estos casos, se observa una combinación de factores, entre los que se encuentra la extensión del grupo doméstico, como un escenario propicio para la existencia de múltiples trabajadores que producen ingresos para el hogar. El efecto de ello es que la relación de dependencia disminuye.

d) **Efecto de la etapa de dispersión.** La etapa de dispersión puede liberar al hogar de miembros no integrados al mercado laboral que anteriormente dependían de los ingresos de los que sí trabajaban. La salida de miembros no productivos, que fungían sólo como consumidores ocasiona ventajas (contar con menos consumidores que anteriormente hacían presión sobre los ingresos de la economía familiar). Sin embargo, el bienestar económico de estos hogares es incierto. Más bien, se trata de grupos domésticos que, con el paso del tiempo, pueden de nuevo volverse muy vulnerables ante el avance de la edad de los miembros (y el deterioro en su capacidad de generar ingresos).

e) **Aumento de los ingresos del hogar.** El aumento de los ingresos del hogar puede darse por la simple razón de que alguno de los miembros consiga un empleo mejor remunerado, aunque no haya cambios en el la relación de dependencia. En otras ocasiones, se observa el aumento en los ingresos del hogar por el aumento en el número de personas que de hecho contribuyen al hogar. Los cambios a empleos mejor remunerados dependen no solamente del capital humano del trabajador sino, también, del entorno laboral-económico de la comunidad/región. Tenemos dos ejemplos de hogares donde un trabajador consiguió un salario mejor. Ambos provienen de la

comunidad de Xonocuautla, Puebla. En uno de estos hogares, la relación de dependencia ha aumentado en lugar de haber disminuido, ya que cuando la comunidad se incorporó al Programa ambos cónyuges trabajaban en el DF, mientras que, años después, sólo el marido trabajaba, y éste no daba permiso de trabajar a su esposa. Pero el aumento de los ingresos del hogar se pudo dar, a pesar de esta baja participación laboral, porque el esposo-padre migró hacia EUA donde gana mucho mejores salarios que los que pude conseguir a través de la venta de su fuerza de trabajo en el campo en Xonocuautla. Pero el bienestar económico de la familia estuvo sujeto, durante años, al pago de las deudas contraídas con el viaje a EUA, que llegaron a 90,500 pesos. En la actualidad, ella y su hija –quien estudia la primaria– siguen con niveles de consumo muy modestos porque todas las remesas se invierten en la construcción y arreglo de una nueva casa para la familia. En este caso, además de la prioridad que este hogar da a la nueva casa, podemos notar que el aumento de los ingresos de la familia se dio a pesar de la reducción de la participación laboral, y gracias al empleo (ilegal) masculino en EUA. Ello, creemos, no constituye un modelo sustentable de desarrollo hogareño.

B. Consecuencias de los factores asociados con el EDA

Del análisis realizado se hace evidente la importancia del ciclo doméstico y de la estructura familiar en la vulnerabilidad y sustentabilidad del bienestar económico de los grupos domésticos. Sin embargo, es necesario enfrentar algunas consecuencias que surgen de dicho hallazgo. El ciclo doméstico produce fluctuaciones de mayor y menor seguridad económica. Eso quiere decir que nada impide que, con el paso del tiempo, los hogares en EDA que en algún momento de su exposición al Programa Oportunidades gozaron de mayor seguridad, vuelvan a caer en la pobreza cuando nuevos cambios en la estructura familiar y ciclo doméstico inviertan la dirección de la evolución económica del hogar. De igual manera, no solamente pueden entrar nuevos trabajadores al mercado laboral como resultado del ciclo doméstico, sino que también pueden salir. Es necesario que la evaluación de la vulnerabilidad del hogar en la recertificación del Programa Oportunidades aborde el problema de la temporalidad más allá del corto plazo. Por otra parte, los cambios en la estructura familiar y ciclo doméstico son difíciles de reproducir artificialmente. Las posibilidades que el Programa Oportunidades tiene de transformar las condiciones de pobreza parecen adquirir un papel secundario ante los factores dominantes del ciclo doméstico y la estructura familiar.

El otro gran factor asociado con el mejoramiento de las condiciones económicas de los hogares, es decir la posibilidad de conseguir mayores ingresos a través de la participación laboral, cae fuera del alcance de las

posibilidades de incidencia de Oportunidades. Sin empleos adecuados en la región o comunidad, el aumento del capital humano de los jóvenes –a través de apoyos como los de Oportunidades, que estimulan el paso y la permanencia en niveles de secundaria y de la preparatoria– no puede llevar a grandes mejoras de ingresos. El marco local, regional y hasta nacional del mercado laboral está fuera del alcance de la esfera de incidencia del Programa.

Sin embargo, tenemos evidencia de que el impacto de las becas educativas puede hacer que los jóvenes de una familia beneficiaria, a la larga, tengan acceso a un empleo con mejor salario que los de sus padres. En esta selección de hogares, vemos que los hijos, en uno de los hogares, siguen estudiando en vez de trabajar gracias a la beca.

C. Otros tipos de cambios

Los cambios en los hogares en EDA no se limitan a los del ciclo doméstico, estructura familiar y nivel de ingresos, pero no encontramos patrones homogéneos respecto de otros factores que inciden en los cambios. En cuanto a los cambios relacionados con la vivienda, encontramos que, en un caso, los miembros del hogar aprovecharon el dinero de Oportunidades para construirse una letrina. El mismo hogar ha conseguido un ropero y un trastero a lo largo de su periodo de exposición al Programa, pero con dinero de una cosecha de maíz. En otro de los casos, se adquirió un estéreo con el dinero de Oportunidades, pero aún faltan cosas bastante básicas en la casa, como un sanitario y un ropero (sustituido por un refrigerador descompuesto). En otros casos tampoco ha habido cambios sustanciales, y la mayoría de los aparatos electrodomésticos que tienen son regalados. Uno de los hogares que actualmente está incorporado al EDA está ahora logrando la transformación completa de su vivienda, pero financiada por las remesas del esposo. Las familias gastaban el apoyo de Oportunidades en comida (en dos casos), gastos de la escuela y calzado (en un hogar), y comida, carne, gastos de la escuela, insumos domésticos (en otro caso).

D. Reflexiones sobre los hogares EDA

En todos estos casos, se observaron cambios económicos relativos a las necesidades de las familias que pueden explicar el paso de estas familias al EDA. Realmente ha mejorado su situación económica, y esto no es producto de un error de medición o de encuesta. Pero queda por averiguarse en qué difieren de los hogares que siguen en calidad de beneficiarios después de la recertificación. Cuando se compara a los hogares EDA con los hogares beneficiarios, encontramos características semejantes (por ejemplo, la transición a la etapa de dispersión). Esto nos lleva a la necesidad de analizar con más detalle los datos para obtener de

dicho análisis los elementos que podrían justificar su continuación en el Programa en comparación con los hogares presentados aquí.

No obstante, los datos preliminares analizados sugieren que el impacto que Oportunidades puede tener sobre los factores asociados con los cambios significativos en el bienestar económico de los hogares que han sido trasladados a EDA es menor que el de las vicisitudes del ciclo doméstico, estructura familiar y mercado laboral.

VI. HOGARES DADOS DE BAJA

Las condiciones actuales de los hogares dados de baja son heterogéneas, y por lo tanto es difícil esbozar las características típicas de estos hogares, ni proponer a grandes rasgos el efecto de la pérdida de Oportunidades. Esta heterogeneidad se debe en gran parte a la diversidad de razones por las que los hogares resultaron dados de baja, razón que no siempre es error de inclusión. Lo cierto es que no todos los hogares dados de baja han superado la pobreza.

De la muestra disponible de hogares de esta categoría (6 casos), en 3 se desconocen o pretenden desconocer las razones por las cuales fueron dados de baja. En un caso, la baja resultó por el incumplimiento de las corresponsabilidades, en otro porque la esposa se ausentó de la comunidad por razones laborales durante los últimos trámites de la inscripción, y en otro por conflicto personal con una enfermera del centro de salud, quien (según la beneficiaria) registró faltas de forma injusta (la baja, entonces, procedió por incumplimiento de las corresponsabilidades). Así que, en por lo menos 2 de nuestros casos, sabemos que los hogares no se dieron de baja por no estar en condiciones de pobreza. Otro de los casos es poco claro, pues la razón de la baja, que aparece en los documentos de la ahora extitular, es ‘sin causa’. En dos casos de la comunidad de Costa Azul, Sinaloa, a las titulares les avisaron por medio de un talón de pago que pasarían al EDA, y repentinamente pasaron a ser dadas de baja. En uno de esos dos casos, se trata de una baja por error de inclusión, pero ni la ex beneficiaria ni el resto de los miembros de su hogar lo saben. El otro caso es similar, pero en ningún caso hubo avisos ni aclaraciones de por medio. Las dos mujeres se preguntan las razones por las cuales no merecieron una explicación.

La heterogeneidad de las razones que llevaron a estos hogares a la baja está acompañada de una evidente heterogeneidad en las condiciones socio-económicas actuales de los hogares. Uno de los hogares dados de baja (en Costa Azul, Sinaloa) comparte muchos de los elementos que caracterizan a los hogares en EDA. En este hogar, desde el momento en que fue incorporado como beneficiario al momento actual, la presión sobre los generadores de ingresos, impuesta por la relación de dependencia, se

aligeró cuando se incorporaron dos personas más al mercado laboral, y con la salida del hogar de uno de los miembros. En 1997, contaban con 2 generadores de ingresos para un total de cinco miembros y, en 2004, la relación es de 4/4, señal del tránsito a la etapa de equilibrio-dispersión del ciclo doméstico. Sin embargo, el caso de esta familia pone de relieve la necesidad de indagar las características y los cambios en la participación laboral. De estos 4, el hijo mayor es quien tuvo que dejar de estudiar por falta de recursos (dejó la escuela como resultado de la baja). Todo indica que este hogar hubiera sido candidato para el EDA en vez de ser dado de baja. La situación es particularmente lamentable ya que la hija mayor del grupo doméstico, quien dejó el hogar al casarse, reduciendo los miembros de 5 a 4, tuvo que abandonar los estudios justamente para apoyar a sus hermanos menores para que tuvieran la oportunidad de seguir estudiando, misma que ella no tuvo por falta de recursos. La historia se repite para esta familia. La hija menor de la familia ha logrado titularse de una licenciatura profesional, y cuando encuentra trabajo ejerce su profesión de enfermera técnica. Esta niña/joven nunca fue becaria durante los años en los que el hogar fue beneficiario de Oportunidades, de modo que sus estudios avanzados se deben al esfuerzo de su familia, y no al apoyo de Oportunidades. El jefe trabaja en el campo y en la pesca, y su esposa en el descabece de los camarones por temporadas. Cuando recibían apoyo, utilizaban el dinero de la beca de otra hija en gastos de la escuela, y el de comida en alimentos, excepto unas veces que lo aprovechaban para comprar sandalias cuando era necesario.

Al igual que en los casos anteriormente expuestos (EDA y muchos de los hogares beneficiarios en el esquema completo) los otros casos de hogares dados de baja han transformado sus estructuras domésticas con la incorporación de miembros de tres generaciones o más. Así, uno de los hogares ha crecido y se ha vuelto más complejo desde que fue incorporado al Programa.

A. Conflicto entre Oportunidades y el trabajo asalariado de las mujeres

Uno de los hogares dados de baja en Cuechod, San Luís Potosí, está caracterizado por condiciones de pobreza aguda desde los años tempranos de su unión y por la intensa participación de la esposa en el trabajo remunerado. Precisamente su necesidad de trabajar fue la que actuó en contra de su incorporación al Programa Oportunidades. En 2002, cuando estaba a punto de concluir los trámites para percibir el apoyo de Oportunidades para su familia –que comprende dos hijos de entonces 2 y 3 años– por la incapacitación laboral de su esposo por motivos de enfermedad (úlcera gástrica), se marchó a Monterrey a trabajar en una maquila. Tuvieron que vender sus vacas para lograr afrontar los costos de los cuidados del marido y el de su viaje. Durante su ausencia, el marido

no pudo recibir el apoyo de Oportunidades (a pesar de que lo intentó), de modo que lo perdieron. Los intentos de rectificarlo hasta ahora no han fructificado. Ahora, la pareja trabaja en el campo, recibiendo 50 pesos diarios por la labor de los dos. Tienen su propio cultivo de subsistencia, y sacan ingresos inciertos e irregulares de las legumbres de su cultivo que la esposa vende en la calle. El único cambio en su vivienda en los últimos años ha sido el poner un nuevo techo de palmas. La hija mayor, de 5 años en el 2004, frecuentemente falta al preescolar para que su mamá pueda trabajar en el campo, a donde lleva a la niña con ella. Necesitan 200 pesos a la semana para costear sus gastos, y no siempre los tienen. Compran ropa una vez al año, y recientemente compraron un radio, suceso excepcional. El desarrollo futuro de esta familia está en gran peligro de ahogarse bajo el peso de la pobreza relacionada con la enfermedad del esposo. Mientras tanto, la esposa saca a la familia adelante.

B. Conflicto entre Oportunidades y el trabajo doméstico de las mujeres

El análisis nos ha mostrado que hay escenarios en los que la incompatibilidad entre las corresponsabilidades del Programa y las cargas femeninas de trabajo reproductivo llevan al incumplimiento de las primeras. Ello, como sabemos, es uno de los motivos por los que un hogar es dado de baja. Uno de los hogares estudiados en Xonocuautla, Puebla estaba formado –cuando fue incorporado al Programa– por la pareja y tres hijos. Actualmente, la pareja tiene un hijo más, ahora de 3 años. La familia, por lo tanto, se encuentra en la difícil etapa de expansión del ciclo doméstico. La madre, con el trabajo extra de tener al cuarto hijo, no pudo cumplir con las corresponsabilidades del Programa y fue dada de baja poco después de que nació el menor. Como consecuencia, la hija mayor, de 11 años, la segunda de la familia, desistió de ir a la escuela al romper sus lentes, lo cual le impide ver bien y aprovechar las clases. Actualmente, en vez de ir a la escuela cuida a sus hermanitos. Ella y el hermano mayor de13 años –cuando no está en la escuela– ayudan a su madre en la tienda que han organizado en la propia vivienda aprovechando el punto estratégico de tránsito y circulación en el pueblo, donde venden refrescos y cervezas. El papa trabaja como jornalero ganando 60 pesos al día. Entrega 350 pesos a su esposa, que ella administra junto con los ingresos que logran obtener de las ventas de cervezas, que no es mucho. Según sus propios cálculos, les faltan 100 pesos a la semana para cubrir sus gastos esenciales. Esperan poder apoyar los estudios de los hijos con el trabajo de ambos, lo que en sus condiciones parece más bien un sueño que una posibilidad real.

C. Baja sin causa

Una pareja de Xonocuautla, Puebla vive con dos hijas, que son las únicas que siguen en corresidencia con sus papás de los 7 hijos que sobrevivieron de un total de 8. Ellas tienen planes de seguir con los estudios a nivel secundaria, aunque el padre duda que los hermanos mayores que han completado este grado de estudios hayan sacado de ahí mucha ventaja en el mercado laboral del DF, a donde han emigrado. La madre, quien habla con dificultad el castellano, se queja de que las corresponsabilidades del Programa eran muy pesadas cuando recibía el apoyo de Oportunidades. Incluso, en la lista de Oportunidades aparecen como dados de baja 'sin causa'. Sin embargo, el pueblo cuenta que los dos son alcohólicos, aunque ellos lo niegan. El padre trabaja como jornalero en el campo los 7 días de la semana ganando 60 pesos al día; su esposa trabaja en el campo también. La familia carece de letrina, vive en condiciones materiales muy precarias y tiene niveles de consumos muy modestos.

D. Conflicto personal con la administración de servicios de salud

La ex-titular de uno de los hogares dados de baja se queja de que por un conflicto personal entre ella y la enfermera del centro de salud de La Coruña, Coahuila, esta última hizo que la diera de baja del Programa, y hasta ahora sus reclamos no han podido cambiar la situación. La participación laboral de este hogar de 6 personas (2 padres, 2 hijos en edad de trabajar y 2 hijos menores) comprende la participación de los dos padres y el hijo mayor. La hija mayor tuvo que dejar de estudiar por falta de recursos al perder el apoyo de Oportunidades, pero la despidieron de una maquila por ser menor de edad. En el momento de su incorporación al Programa, el hogar contaba únicamente con la participación del padre, por lo que vemos que el hogar tiene menos presión ahora en su relación de dependencia. Un poco antes de su incorporación a Oportunidades, en 1997, el jefe ganaba 100 pesos a la semana. De 1996 a 2000 se cambió a un trabajo en el que ganaba entre 300 y 450 pesos por semana. Poco después ganaba 400 dólares por semana en una fábrica en EEUU durante un año. No queda claro qué proporción de este dinero iba a la familia, pero de todas formas la familia pudo mudarse de casa gracias a las remesas. Sin embargo, a la nueva casa todavía le falta techo en una parte. Las necesidades de la familia son actualmente menores y cuentan con la participación laboral del padre –quien trabaja en un establo por 590 pesos a la semana de un establo, la madre –quien gana 500 pesos a la semana haciendo trabajo doméstico– y del hijo mayor –quien gana 400 pesos a la semana en el mismo establo que su papá. Es necesario recordar, sin embargo, que la reducción en gastos (como transporte a la escuela) que la madre menciona, se debe en parte al hecho de que la hija mayor dejó los estudios al perder el apoyo de Oportunidades.

E. Reflexiones sobre las bajas

Es necesario aclarar la diferencia entre los criterios para pasar al EDA y para ser dados de baja. Varios de los hogares dados de baja presentan características típicas de los hogares EDA (menos presión en la relación ingresos/miembros, salida de la etapa de expansión, entrada a la etapa de consolidación). La similitud que existe entre los hogares EDA y los que han sido dados de baja causa confusiones no sólo para quienes realizan las evaluaciones del impacto del Programa sino también para los beneficiarios, quienes no entienden las razones por las que fueron transferidos a EDA o dados de baja. Por ello, creemos urgente que el proceso de pasar a uno de los dos estados sea plenamente claro y transparente.

Una reflexión obligada es la que concierne al conflicto entre el cumplimiento de las corresponsabilidades y el trabajo que realizan las mujeres para la obtención de ingresos, por un lado, y entre estas dos exigencias y el trabajo que las mujeres deben desempeñar al interior de los hogares en las tareas reproductivas cotidianas, por el otro. Este conflicto –basado en la escasa o nula compatibilidad de horarios e inflexibilidad de jornadas laborales y jornadas ligadas al Programa Oportunidades– es el que dio lugar, en muchos de los casos estudiados, a la baja del Programa.[63]

VII. REFLEXIONES FINALES

Como plantea la bibliografía especializada en el tema de familia, los cambios económicos y socio-demográficos han tenido una enorme influencia en América Latina, tanto en la estructura de la familia y los hogares como en la organización social de los mismos. Los grupos domésticos se han vuelto más pequeños y han aumentado su presencia relativa los hogares monoparentales, los unipersonales y los que dan albergue a adultos mayores. El número de años que las mujeres destinan al cuidado de los hijos ha disminuido, como consecuencia de su menor número, pero ha aumentado el tiempo que deben destinar al cuidado de los viejos, frecuentemente enfermos. Las mujeres, en este contexto de cambio demográfico, parecen seguir atadas a la esfera de la provisión de cuidados (a los niños, a los enfermos, a los viejos) a pesar de su mayor presencia en los mercados laborales como generadoras de ingresos cruciales para el sostén de sus familias (Schkolnik, 2004; Arriagada, 2004;

[63] Sin contar el hecho de que muchas mujeres se encontraban desempeñando su papel de trabajadoras fuera del hogar al momento de la encuesta que el programa realizó para la selección de las familias beneficiarias y, por no estar en casa, quedaron excluidas de la posibilidad de que sus hogares fueran elegidos.

CEPAL, 2004; Ariza y de Oliveira, 2004; González de la Rocha y Wilson, 2005).

Los programas actuales de política social han empezado a tomar en cuenta a la familia en el diseño de los mismos y para su operación. Ello ha respondido a una estrategia instrumental, en términos de la mayor eficacia que puede imprimirse a los programas si usan a las familias como pilar de sus operaciones. Sin tomar en cuenta los cambios sociales, económicos y demográficos que las familias han experimentado, los diseñadores de la política social parecen aferrados al modelo tradicional de familia y, nutridos por nociones arcaicas, construyen sus programas sobre un patrón de división del trabajo que ha mostrado ya no ser vigente en la realidad. Como documenta Schkolnik (2004), en toda América Latina se observa la reducción del porcentaje de mujeres urbanas que se dedica principalmente a actividades domésticas y los resultados aquí presentados muestran que la realidad de las mujeres rurales mexicanas de este estudio no es muy distinta. La misma autora plantea que las mujeres que sufren la mayor carga de trabajo remunerado y doméstico son precisamente las cónyuges que, en el caso de las mujeres beneficiarias del Programa Oportunidades, deben sumar la carga del cumplimiento de las corresponsabilidades que los programas sociales les exigen. El resultado de las incompatibilidades entre las distintas responsabilidades femeninas es el incumplimiento en alguna de ellas. Algunas tienen que dejar de asistir al trabajo con el que generan ingresos cruciales para el bienestar de sus familias por cumplir con las corresponsabilidades del Programa, lo que implica la reducción de sus salarios. Otras tienen que dejar solos a los niños o dejar de realizar actividades domésticas (situaciones que, según hemos observado en campo, son también penalizadas o, por lo menos, criticadas por los agentes del Programa). Algunas más optan por no cumplir con las corresponsabilidades impuestas por Oportunidades, o se ven forzadas a hacerlo, a costa de ver mermadas sus transferencias (apoyos) y, eventualmente, ser dadas de baja.

La ausencia de los hombres merece una mención especial. No sólo han dejado de cumplir con su rol de proveedores principales sino que muchos de ellos, durante el periodo de exposición al Programa como parte de familias beneficiarias, han mostrado incapacidades para cumplir con, al menos, el rol de co-proveedores. Pero los hombres tampoco ocupan un lugar central en las tareas domésticas ni en el cuidado de los niños, actividades que siguen formando parte del ámbito y la responsabilidad de las mujeres.[64] Sobre todo, los hombres están ausentes del cumplimiento

[64] En muy contados casos los hombres relevan a la esposa en algunas de estas actividades cuando éstas tienen que
cumplir con las citas médicas de los niños, las pláticas de salud o las faenas.

de las corresponsabilidades, de las que dependen los apoyos monetarios que, aunque lleguen a manos femeninas, son para el bienestar de la familia en su conjunto (y de los hijos especialmente).
Los resultados de esta investigación abonan la discusión de problemáticas y aspectos cruciales para profundizar en el conocimiento de la vulnerabilidad de las familias que viven en contextos de pobreza y de los impactos de programas de política social incluyen a las familias para potenciar su eficacia. Antes de hacer una síntesis de las reflexiones sugeridas por el análisis, es necesario plantear lo siguiente:

1) A pesar de que el Programa Oportunidades dice estar centrado en la familia, no es un programa social que opere con y hacia las familias, al menos no de la forma en la que los especialistas en la materia han sugerido. Sin embargo, hay elementos del impacto del Programa que sí operan en nivel familiar, como las inversiones en la vivienda y el aumento del consumo.

2) A pesar de que el Programa Oportunidades dice operar con una perspectiva de género, el único elemento de dicha perspectiva puesto en operación es el de las becas favorables a las niñas y a las jovencitas, becas que, por cierto, han sido eficaces instrumentos para estimular la asistencia femenina a la escuela y disminuir la brecha de género en materia de escolaridad. El hecho de que las madres reciban dinero que es gastado en la alimentación, uniformes escolares y calzado de los hijos no puede interpretarse como una práctica que promueva la igualdad de género, sino al contrario. Es obviamente muy bueno para los hijos que el dinero llegue a manos de las madres, pues eso ha garantizado que efectivamente se use para lo que ha sido asignado, no sin conflictos en muchos casos. Pero el papel tradicional femenino, que un programa como Oportunidades no hace sino reforzar, de proveedora de servicios y cuidados (incluida la compra de alimentos y de ropa) está en el centro de las nociones en las que la política social está basada.

3) Oportunidades es, más bien, un programa social que ha apostado a las nuevas generaciones (niños y jóvenes) a quienes llega a través de la familia (lo que no quiere decir que sea una política de y para las familias) y mediante el trabajo de las madres, quienes se ven envueltas en situaciones laborales y de trabajo doméstico que entran en conflicto con las corresponsabilidades.

Con todo y lo anterior, es un hecho que Oportunidades ha tenido un impacto notable en la economía y en la organización social de las familias mientras permanecen en calidad de beneficiarias. Según esta investigación, el consumo aumenta y se redinamiza la economía de deuda

de las localidades pobres porque, básicamente, las mujeres titulares del Programa se convierten en sujetos de crédito. Igualmente, el Programa está asociado a procesos de mejora de la vivienda, pero ello depende también de factores que nada tienen que ver con el Programa: los casos (pocos) en los que hay varones con empleos seguros, quienes tienen acceso a lotes (patrimonio familiar) y a agencias de desarrollo que proporcionan materiales, los que cuentan con varones, remesas, regalos de los hijos y los hogares que se encuentran transitando por la etapa del ciclo doméstico son los grupos familiares que han mostrado capacidades para mejorar o ampliar sus viviendas. Las mujeres que encabezan hogares monoparentales se encuentran en condiciones muy difíciles para construir su vivienda.

Se han observado casos de transición, durante el periodo de exposición al Programa Oportunidades (los últimos siete años) de estructuras nucleares tradicionales y jefatura masculina a jefaturas femeninas de hogar, donde las mujeres se quedan solas con sus hijos o con sus nietos. Muchos de estos casos son mujeres que decidieron abandonar a los maridos, frecuentemente violentos y malos proveedores. Se ha sugerido que la certeza de un ingreso seguro (las transferencias de Oportunidades) puede alentar a las mujeres a tomar esta decisión. Pero también existen casos de abandono masculino (aunque son menos que los casos que resultan de decisiones femeninas) en los que los maridos sí fungían como proveedores. En éstos casos, el dinero de Oportunidades sustituye aportaciones perdidas (las del hombre que abandonó el hogar).

Todo indica que el ciclo doméstico es aún un factor determinante en la mayor o menor capacidad de los hogares para generar ingresos, con la etapa de consolidación o equilibrio como momento en que la familia y sus miembros logran mayor bienestar, más altos ingresos y mejores viviendas. Por ello, hemos sugerido que existen al menos dos etapas sumamente críticas para el bienestar de las familias pobres y en las que el Programa Oportunidades puede convertirse en una ayuda muy importante: la etapa de expansión, especialmente en los casos en los que hay varios niños y jóvenes dependientes y que asisten a la escuela (recordemos que los gastos aumentan cuando los jóvenes pasan a secundaria, y de secundaria a preparatoria), y la de dispersión, especialmente cuando esta etapa del ciclo se presenta asociada a estructuras domésticas de tres generaciones (abuelos, hijos y nietos) o de dos generaciones (abuelos y nietos) en las que los viejos están a cargo de una nueva generación de niños (los nietos) debido a la emigración laboral de la generación intermedia. Estos hogares son, creemos, propicios para la acumulación de desventajas.

Los factores asociados a la vulnerabilidad y su aumento son, en primer lugar, la escasez de empleos y la precariedad de opciones laborales en

los mercados de trabajo locales. Por otra parte, la enfermedad de algún miembro de la familia es también un factor de vulnerabilidad, lo mismo que la feminización de las economías domésticas en el contexto de la coexistencia de responsabilidades múltiples del Programa (domésticas y laborales). Es decir, el trabajo femenino no es en sí mismo un factor de vulnerabilidad, pero sí lo es cuando sus ingresos NO se suman a otros en el hogar (dado que los ingresos de las mujeres son irregulares y muy bajos) y cuando las mujeres, además de tener que ganar el pan de cada día tienen que cumplir con responsabilidades en distintos flancos.

Los hogares que han sido trasladados al Esquema Diferenciado de Apoyo son efectivamente menos pobres que la gran mayoría de grupos domésticos beneficiarios en el esquema completo. El análisis realizado es extremadamente sugerente en términos de los factores asociados a los más elevados ingresos de los hogares EDA. En primer lugar, los resultados muestran que los ingresos más altos de estos hogares no son producto de Oportunidades ni de actividades o factores estimulados por el Programa. Más bien, los ingresos que caracterizan a estos hogares son el resultado de:

1) La disminución del número de miembros en su relación con el número de generadores de ingresos (o menor presión de los que trabajan a cambio de un salario, aligerando la relación de dependencia). Ello es producto, sobre todo, del ciclo doméstico (el paso de la etapa de expansión a la de consolidación o equilibrio) y de cambios en la estructura familiar que conducen a un mayor número de trabajadores.

2) El aumento de los ingresos del hogar se debe a los factores siguientes: cambios a empleos mejor remunerados (por parte sobre todo del padre/esposo), aumento de generadores de ingresos, cambios de estructura familiar (especialmente algunos casos de familias extensas), efecto del ciclo doméstico.

En conclusión, nada impide que estos grupos domésticos, por efecto del ciclo doméstico, vuelvan a caer en la pobreza debido a una reducción de sus ingresos. Ello es muy relevante para el conocimiento de las “puertas de salida” o mecanismos de “graduación” que se empiezan a implementar en programas sociales como Oportunidades. Es necesario tomar en cuenta los cambios en el bienestar a lo largo del tiempo, la temporalidad y el dinamismo de las familias, en plazos más largos que lo que una encuesta (sincrónica) puede iluminar.

Lo que el análisis de los hogares trasladados al EDA ha mostrado es que las posibilidades que el Programa Oportunidades tiene de transformar la

pobreza adquieren un papel secundario ante los factores dominantes: el ciclo doméstico, la estructura familiar y el mercado laboral.

BIBLIOGRAFIA

Abel, Christopher y Colin M. Lewis, 2002, “Exclusion and Engagement: a Diagnosis of Social Policy in Latin America in the Long Run”, en Christopher Abel y Colin M. Lewis (eds.), *Exclusion & Engagement. Social Policy in Latin America*, Londres: Institute of Latin American Studies/University of London: 3-53.

Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira, 2004, “Familias, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica”, en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Ariza, Marina, Mercedes González de la Rocha y Orlandina de Oliveira, 2004, “Características, estrategias y dinámicas familiares en México, América Latina y el Caribe”, trabajo preparado para la Population and Quality of Live Independent Commission, (mimeo).

Arriagada, Irma, 2004, “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”, en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Benería, Lourdes, 1992, "The Mexican Debt Crisis: Restructuring the Economy and the Household", en Lourdes Benería y Shelley Feldman (eds.), *Unequal Burden. Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, Boulder: Westview Press.

Benería, Lourdes y Martha Roldán, 1987, *The Crossroads of Class and Gender, Chicago*: Chicago University Press.

Chant, Sylvia, 1991, *Women and Survival in Mexican Cities: perspectives on gender, labour markets and low income households*, Manchester: Manchester University Press.

Chant, Sylvia, 1996, *Gender, Urban Development and Housing*, New York: United Nations Development Programme, Publication Series for Habitat II, Volume Two.

Chant, Sylvia y Nikkie Craske, 2003, *Gender in Latin America*, London: Latin America Bureau.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995, *Modelos de Desarrollo, Papel del Estado y Políticas Sociales: nuevas tendencias en América Latina*, LC/R. 1575.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004, *Panorama social en América Latina 2004*, Santiago: CEPAL.

Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio, 1991, "Crisis and Transition in the Mexican Economy", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla: Center for U. S. – Mexican Studies, UCSD, p. 19-56.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, 1991, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México D. F. : El Colegio de México, Jornadas 120.

Escobar Latapí, Agustín, 2003, "Antropología y política social", en Ichan Tecolotl, CIESAS, año 13, núm. 1555.

Escobar Latapí, Agustín *et al.* , 2004, *Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades, etapa rural 2004, Documento final de hogares*, Guadalajara: CIESAS,

Escobar Latapí, Agustín y Mercedes González de la Rocha, 2005, "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales", Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

Fine, Ben, 2001, *Social Capital versus Social Theory*, London: Routledge.

García, Brígida, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira, 1982, *Hogares y trabajadores en la ciudad de México*, México, D. F. : El Colegio de México y UNAM.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira, 1994, *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México, D. F. : El Colegio de México.

González de la Rocha, Mercedes, 1986, *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*, Guadalajara: El Colegio de Jalisco, CIESAS y SPP.

González de la Rocha, Mercedes, 1988, “Economic crisis, domestic reorganisation and women’s work in Guadalajara, Mexico”, Bulletin of Latin American Research, 7 (2): 207-223.

González de la Rocha, Mercedes, 1991, “Family well-being, food consumption, and survival strategies during Mexico’s economic crisis”, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), *Social Responses to Mexico’s Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla: Center for U. S. -Mexican Studies, University of California, San Diego.

González de la Rocha, Mercedes, 1994, *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Oxford: Basil Blackwell.

González de la Rocha, Mercedes, 1999, “Hogares de jefatura en México: patrones y formas de vida,”en Mercedes González de la Rocha (comp.), *Divergencias del modelo tradicional: Hogares de jefatura femenina en América Latina*. México, D. F,: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Plaza y Valdés Editores.

González de la Rocha, Mercedes, 2000, *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*, Nueva York: UNDP.

González de la Rocha, Mercedes, 2001, "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model", Latin American Perspectives, Vol. 28 (4): 72-100.

González de la Rocha, Mercedes, 2003, “Oportunidades y capital social”, ponencia presentada en el Seminario – Taller *Capital social y programas de superación de la pobreza: lecciones para la acción*, Santiago de Chile, CEPAL, 10 y 11 de noviembre.

González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí, 1986, “Crisis y adaptación: hogares de Guadalajara”, ponencia presentada en la III Reunión Nacional de la SOMEDE (Sociedad Mexicana de Demografía), México, D. F.

González de la Rocha, Mercedes *et. al.* (2002) *Documento Final de Hogares. Evaluación Cualitativa de Impacto. Seguimiento*

diacrónico 2001-2002. (Documento principal y anexo). México: CIESAS/OPORTUNIDADES.

González de la Rocha, Mercedes, Elizabeth Jelin, Janice Perlman, Bryan Roberts, Helen Safa y Meter Ward, 2004, 'From the Marginality of the 1960s to the "New Poverty" of Today: a LARR Research Forum', Latin American Research Review*,* 39 (1): 183-203.

González de la Rocha, Mercedes y Alice Wilson, 2005, "Trabajo Femenino y corresponsabilidades en el Programa Oportunidades", ponencia presentada en la reunión de expertos *Vulnerabilidad y Política Social*, auspiciada por la Universidad de Cambridge y el CIESAS Occidente, Cambridge, Inglaterra, 22 y 23 de marzo.

Hardy, Clarisa, 2003, "Una nueva generación de reformas sociales en América Latina", en Rolando Cordera, Leonardo Lomelí y Rosa Elena Montes de Oca (coords.), *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Hernández, Daniel y María de Jesús Pérez García, 2003, "En el año 2000, gasto de los hogares y pobreza en México", Cuadernos de Desarrollo Humano, Mexico City: SEDESOL.

Kaztman, Ruben (coord.), 1999, *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y CEPAL.

Lomnitz, Larissa, 1975, *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, D. F. : Siglo XXI Editores.

Molyneux, Maxine, 2005, "Poverty Relief and the New Social Policy in Latin America: Mothers at the Service of the State?, mimeo.

Moser, Caroline, 1996, *Confronting Crises. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities,* Environmentally Sustainable Development Studies, Monographs Series, No. 8, Washington, D. C. : World Bank.

Robles, Leticia, 2002, *Del amor al trabajo. La invisibilidad del cuidado a los enfermos crónicos*, Tesis de Doctorado, Programa de Doctorado en

Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Schkolnik, Mariana, 2004, "Tensión entre familia y trabajo", en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social. Székely, Miguel, 2003, Lo que dicen los pobres, Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 13, México, D. F. : SEDESOL.

Székely, Miguel, 2002, "Hacia una nueva generación de política social", Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 2, México, D. F. : Secretaría de Desarrollo Social.

Tello, Carlos, 1991, "Combating Poverty in México", en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, La Jolla: Center for U. S. -Mexican Studies, UCSD, p. 57-65.

Fuentes electrónicas:
www.oportunidades.gob.mx
http://www.dif.gob.

Moderador: Nguyen-Huu Dong:
Voy a pedir a la Dra. Brígida García, investigadora del Colegio de México, que haga uso de la palabra.

Comentarista:
Brígida García
El Colegio de México
Como muchos de ustedes saben yo no soy especialista en Oportunidades; mi trayectoria ha estado en la investigación de la familia y el trabajo. Esta invitación de Vania y Paz me ha dado la oportunidad de conocer el trabajo de Mercedes González de la Rocha y de Agustín Escobar, y me ha permitido acercar a este gran campo tan importante que los tiene hoy a todos tan ocupados.

Considero que el texto de Mercedes es extremadamente sugerente y crítico, y me sumo a esta visión; también me congratulo de que esté realizado desde el ámbito académico, es decir, estoy interesada, como

muchos de ustedes, en que el Programa permanezca y se amplíe y tenga futuro; por lo tanto, haríamos mal en ver sólo los aspectos positivos y que luego explotaran los aspectos negativos, cuando ya no haya nada que hacer.

El trabajo demuestra una experiencia acumulada en el estudio de la familia. Las herramientas de análisis definitivamente tienen que ver con todo el ciclo doméstico; por ejemplo, el estudio recoge mucho del trabajo de campo que se ha realizado y las experiencias de evaluación cualitativa, que me han parecido muy sugerentes.

Hay cuatro temas que están en las conclusiones y en la reflexión teórica que hace Mercedes a partir de sus datos y que son las siguientes:

¿Está o no Oportunidades centrado en la familia? ¿Tiene o no Oportunidades una perspectiva de género? Yo voy a añadir una que ella hace –no de manera tan explícita– en las conclusiones, pero que definitivamente recoge mucho de lo que está en el texto y es: ¿cuál es el papel de los hombres en Oportunidades y qué podemos hacer para mejorarlo?, o más bien, ¿qué se está haciendo? A juzgar por el tono del video "Hombres comprometidos con su familia" hay obviamente un problema que ya se ha detectado en el Programa. Yo quisiera nutrir esta discusión con los avances en el nivel conceptual y de investigación sobre el papel de los hombres y cómo eso puede nutrir esta experiencia en Oportunidades. Tal vez la pregunta más pertinente es ¿en qué medida puede o no decirse que el Programa Oportunidades contribuye a transformar la situación de pobreza que nos afecta?

Lo que hace Mercedes es recorrer Oportunidades con las herramientas que hemos utilizado en los estudios de familia y de género. No debemos hacer equiparables mujeres y familia porque si partimos de la idea de que la familia es un ente estable, no conflictivo, en donde no existen jerarquías, cargas de autoridad y subordinación, entonces adjudicaríamos al Programa las mismas cualidades. Ella nos dice que hay algunos efectos en lo familiar: todo lo relacionado con la vivienda y el consumo. Creo que hay muchas otras cosas que no están centradas en la familia sino en las mujeres, en las jóvenes, en las niñas, pero que, definitivamente, como ustedes han oído, no involucran explícitamente a los hombres; por lo tanto, no se debería hablar de la familia en general. Yo coincido que esto es un efecto no esperado que es necesario abordar.

Aquí paso al segundo aspecto donde ella profundiza más: se trata del esfuerzo por calificar, por profundizar, por aclarar la principal contribución de este trabajo sobre las cuestiones de género y cómo afectarán a la siguiente generación, es decir a las niñas y jóvenes. El Programa cuenta

con una perspectiva de género constatable en los apoyos diferenciados a la educación de ellas, además de los argumentos implícitos sobre la división del trabajo que supone y reafirma.

Mercedes habló mucho sobre la división del trabajo, y sobre cómo el Programa contribuye a reafirmar una división del trabajo tradicional. Coincido totalmente con ella en cuanto a que dicha división no corresponde a la realidad del mercado de trabajo en donde cada vez hay menos tiempo de invertir en las corresponsabilidades.

Para ser más contundente, yo le haría una pregunta: ¿cómo lo anterior se relaciona con otros aspectos de la dinámica familiar? Se argumenta que hay un empoderamiento en términos de decisiones, de permisos, y ella misma afirma que las mujeres ya son sujetos de crédito. Estas son, en mi opinión, consecuencias no necesariamente previstas. Asimismo, me gustaría conocer tu opinión sobre los efectos del Programa en otros aspectos que sí benefician a las mujeres adultas.

A juzgar por el tono de las ponencias y del video, tengo la impresión de que sí se está trabajando el tema de los hombres. Los estudios de género que incorporan a aquéllos pueden nutrir el Programa, ya que distinguen actividades: ¿dónde los hombres sí participan y dónde no? Yo los invitaría a ser más específicos en su afirmación de que los hombres no colaboran en nada. Mercedes argumenta que las mujeres no cuentan con la ayuda de hombres para hacer reparaciones en la vivienda, por ejemplo. Sin embargo, en las investigaciones que hemos hecho encontramos que el papel de ellos está cambiando, no en lo que respecta al trabajo doméstico, sino en el cuidado de los niños. Esto está bastante documentado, y lo hemos visto en áreas urbanas; creo que el Programa se puede beneficiar de esa diferenciación.

Oportunidades definitivamente debería incorporar más la cuestión de la violencia doméstica, a pesar de la declaración de la Secretaria Vázquez Mota de que el Programa no fomenta violencia. Hay un resultado interesante que muestra la Encuesta de Violencia apoyada por el Instituto Nacional de las Mujeres: las mujeres que participan en el mercado de trabajo o las que tienen mayores índices de empoderamiento –es decir, las mujeres que cuentan con experiencias laborales distintas–, definitivamente se exponen a menos armonía doméstica.

Mientras haya más cambios en los roles tradicionales de los hombres y las mujeres, habrá más conflictos –ya lo hemos visto en nuestras vidas. Entonces, va a ser importante profundizar en esta cuestión; no quiero entrar en el tema de Oportunidades, pero sí decirles que, a nivel nacional, los resultados de la investigación hablan de un cambio en la relación de

trabajo femenino, cambio de roles y aumento de violencia (no me gusta este término), y no necesariamente de vida familiar armónica. Eso es lo que se está encontrando reiteradamente en los estudios de familia.

Para terminar, sí abordaré un punto delicado, no como estudiosa de la familia sino del mercado laboral: la cuestión de la oferta y no de la demanda. ¿Qué quiero decir con esto?: Se debe hacer hincapié en el capital humano si definitivamente vamos a combatir los niveles de pobreza. Yo creo que el tipo de programas que estamos analizando juegan un papel definitivo en la "transferencia intergeneracional de la pobreza". El Programa no ataca cuestiones como el funcionamiento del mercado laboral; sabemos de la falta de transformaciones en lo que respecta al empleo formal. De esta manera se encuentra muy vulnerable a las críticas que afirman que la fortaleza del Programa está en la transferencia intergeneracional de la pobreza y en el aumento del capital humano. El ciclo doméstico, el curso de vida de las personas y el mercado laboral tienen más relación con la posible movilidad social de las personas. Por lo tanto, me parece que esto no es un problema del Programa como tal, sino de las atribuciones que nosotros le imputamos a él.
Muchas gracias.

Participaciones, preguntas y respuestas

Cecilia Loría

Coincido totalmente con lo que dijo Paz López respecto a cómo lo cualitativo se puede convertir en dato duro y cómo a partir de los estudios cuantitativos se puede iniciar una investigación cualitativa.

Mercedes González de la Rocha dice que el cambio de la situación socioeconómica de las familias que ya pasaron al Esquema Diferenciado de Apoyo (EDA) está más relacionado con otro tipo de fenómenos económicos, sociales, familiares que con la influencia del Programa. Tuvimos una discusión hace algunos días cuando analizábamos las microempresas y todos los proyectos productivos para mujeres: decíamos que cuando hay fracaso porque no se trabajó con las mujeres en otros ámbitos como el de liderazgo o la percepción de sí mismas, lo que hacen es regresar a casa derrotadas; pero cuando hay otro tipo de cuestiones que sucedieron alrededor del trabajo, las mujeres siguen luchando e intentan obtener una gestión ante el gobierno, aunque haya fracasado el proyecto. Se les está dando la posibilidad de vivir de otra manera.

Hay una serie de temas que se están trabajando con mayor sencillez. Se han hecho estudios en la CEPAL que muestran la importancia de la contribución de género a la situación económica y social general, y no solamente cómo beneficia a las mujeres. En el informe de la CEPAL de hace dos años hay un dato sobre un sector de familia que no llegó a la pobreza extrema gracias al ingreso de las mujeres, por ejemplo. En este sentido, la pregunta que surge es ¿cómo dar a conocer a la sociedad en su conjunto, y específicamente a sectores sociales que no son sensibles a los temas de género, que es gracias a la transformación de la vida de las mujeres que puede haber una mejoría en la vida social cuyos resultados pueden ser medidos?

Es importante el tema de las dificultades en la medición del tiempo que plantea Fernando Cortés porque en asuntos de género es un problema permanente. La cuestión de género es un desafío constante en la definición de la subjetividad de las mujeres, así como un cuestionamiento a lo que significan los datos duros en términos socioeconómicos, políticos y culturales. Las aproximaciones antropológicas nos permiten ver más.

Paz López menciona otro tema importantísimo: el aumento de la violencia. Nos preocupan los resultados de la Encuesta del Instituto Nacional de las Mujeres que muestran que hay mayor violencia familiar en hogares donde las mujeres trabajan. Esto puede ser usado negativamente por las personas conservadoras que quieren demostrar que así es. ¿Hay en verdad más violencia o es que ahora la estudiamos y la podemos medir? Esto último lo ha planteado Mercedes González: no es que no hubiera violencia antes, sino que las mujeres ya responden ante ella.

Durante muchos años me dediqué a trabajar con las mujeres que ahora estudiamos. Me contaban casos en los que sus maridos casi las violaban, lo cual era considerado una relación sexual para ellas. En este sentido resulta lógico que no vieran tal situación como algo anormal, ni como violencia. Quizás hay algo anterior, algo propio de la "cultura Oportunidades" que haya modificado su percepción sobre algunas cuestiones de violencia intrafamiliar que antes no eran vistas como problemas y que, en la medida en que encuentran la forma de nombrarla, pueden pensar su situación de otra manera. Las encuestas también son didácticas, pedagógicas, que muestran a la gente aspectos de su realidad que no habían podido diferenciar.

El hecho de que las mujeres actualmente se manifiesten contra la violencia intrafamiliar tiene que ver con la creciente independencia económica. La posibilidad de un ingreso les permite decidir continuar viviendo una situación o no, así como la posibilidad de negociar con su pareja. Sin embargo, tenemos que trabajar en un nuevo concepto y no lo hemos podido hacer; es decir, tendríamos que ver todos los aspectos presentes y no hablar en términos de un incremento de violencia, sino, quizá, de conflicto, como ya antes lo ha hecho Paz López.

Guadalupe Espinosa

Mónica Orozco aborda un tema fundamental para la valoración del trabajo doméstico: el traslape de las actividades en hombres y mujeres.

Los resultados de la encuesta que hicimos en Cuba son muy similares, salvo en dos cosas: en el salario (que es mayor en las mujeres) y en el tiempo que tienen las mujeres en el trabajo doméstico. En Cuba es mayor el nivel educativo. De cualquier manera, hay cosas muy particulares que profundizar y debe haber una comparación con el producto interno bruto para que se vea el volumen del trabajo no pagado.

De la encuesta del uso del tiempo en Cuba se hizo una evaluación de la economía cubana de un lapso de 10 años, pero nunca tomaron en cuenta el trabajo voluntario de los cubanos durante todo este período de emergencia. Si ese trabajo no se toma en cuenta, no se puede explicar la economía cubana. Lo que evaluamos tampoco se explicaría si no es por el trabajo no valorado de los hombres y de las mujeres.

Orlandina Oliveira

¿Es posible saber mediante un estudio diacrónico si originalmente no había violencia en las familias? Es importante saber si la violencia surgió o se incrementó, ya que cada día son más los hogares donde las mujeres trabajan, y estadísticamente no se comparan estos hogares con los otros en donde no hay mujeres que trabajen. Esta fuente de información sería muy útil para un análisis longitudinal. Es necesario considerar la transversalidad y lo longitudinal.

El enfoque que Brígida García y yo hemos seguido es no buscar precisión porque uno piensa que está midiendo y está buscando ser preciso. Las inequidades de género son tan marcadas que con una simple dicotomía ya se dice mucho de la realidad. Yo estoy de acuerdo con que hay que aminorar la medición (aunque no sé si sea lo relevante porque con las mediciones burdas que tenemos entendemos bastante los procesos); el peligro es el 23% del PIB. Ahí no tenemos problema porque es una estimación, una posibilidad de evaluar el impacto del PIB.

Se mide tanto la pobreza, que puede ser más difícil encontrar pobres a quienes darles el dinero porque gastan más en buscarlos que en aplicar mejor los recursos. Siempre he trabajado con problemas cuantitativos, pero el problema actual es hasta qué punto seguir haciendo primordiales las mediciones o no.

Fernando Cortés

Me parece que el argumento de Mercedes González es que los hogares se transfieren al Esquema Diferenciado de Apoyo porque aumentan el ingreso por encima de la línea que usa Oportunidades; es decir, porque hay un cambio en el ciclo, se pasan a la etapa de consolidación, lo que hace que aumente la fuerza de trabajo y disminuya la dependencia. El segundo factor sería el ingreso que proviene del trabajo mal remunerado de un mayor número de perceptores en el hogar, por lo cual el ingreso total en el hogar aumenta. El tercero es el poner la fuerza de trabajo en el hogar, en lugares bien pagados.

El segundo podría no ser muy relevante porque lo que se toma en cuenta es el ingreso *per capita*; el tercero no ocurre debido a la operación del Programa, que dio el capital humano suficiente para que las personas que tuvieron la formación, las becas, pudieran entrar en esos lugares, generando de esta manera un efecto permanente, aun después de terminado el Programa.

Con respecto al comentario hecho por Orlandina Oliveira, yo me refería a la forma como se hace la medición; si cambias la escala de medida y dices que vas a trabajar en escalas dicotómicas, se acaba el problema, porque lo único que haces es decir: “estos tienen más y estos tienen menos”; pero si das una distribución de las 24 horas del día, de cuánto tiempo ocupan para dormir, para cuidar a los niños, etc., puede pasar lo que le pasó a Teresita de Barbieri, a quien la suma todas estas actividades le daba como resultado 35 horas diarias.

El otro tema que planteaste es el de la focalización y prefiero no entrar en él por la dificultad que implica hablar de focalizar políticas universales o políticas universales focalizadas o focalizadas universales; hay todas las combinaciones.

Moderador: Nguyen-Huu Dong

Trabajé en un programa de cooperación técnica en África, proyecto que consistía en llevar agua a los hogares para reducir el tiempo que las mujeres invertían en ir por ella (de dos horas y media a tres horas).

Las quejas de las mujeres fueron: "el tiempo que ocupamos en caminar para buscar agua es nuestro; los hombres están pasando su tiempo en hablar, es un tiempo de ellos". Entonces, en vez del tema de medición, yo preguntaría sobre el concepto de tiempo de socialización: ¿cómo lo analizan? ¿Cómo puede ser utilizado para la reproducción de las relaciones sociales? Encontré este fenómeno cuando trabajaba en países socialistas, donde pasan mucho tiempo haciendo fila, ¿cómo se puede medir ese tiempo en términos de socialización?

Mónica Orozco

Tres comentarios. El primero en descargo de la calidad de la encuesta de la información que se ha mencionado tanto; efectivamente, en diversas encuestas los tiempos de traslape son sustantivos y a veces te llevan, como comentaba Fernando Cortés, a pasar hasta 35 horas diarias en diferentes actividades. Algo que quiero puntualizar es que la información que ofrecen los resultados y, en general, todos los cálculos que se hacen en función del tiempo promedio de la encuesta es bastante consistente, ya que estamos considerando que el 70% de las observaciones que se declaran tienen un tiempo promedio de 24 horas diarias; desde luego puede haber traslapes, pero la calidad general de los datos parece bastante buena.

Por otra parte, hay una serie de preguntas en las cuales se inquiere cuánto tiempo invirtieron mientras hacían de comer u otra actividad y simultáneamente cuidaban a los niños. Esas preguntas se extrajeron de los cálculos que yo presenté aquí. No es una fuente perfecta, pero es una encuesta dentro de los rangos de buena calidad.

Sobre el tema de la cuantificación del trabajo doméstico –como bien lo comentan Fernando Cortés, Guadalupe Espinosa y Orlandina Oliveira– hay una serie de aspectos en los que podríamos estar exagerando al asignar un valor monetario a estas actividades y tratar de trasladar eso a mediciones de bienestar o de pobreza; podría ser bastante desafortunado en términos de los resultados. Sin embargo, desde el punto de vista de la política pública, este tipo de resultados pueden ser de gran ayudar en la toma de decisiones.

En SEDESOL, en la Secretaría de Economía o en la Secretaría del Trabajo, así como en otras dependencias, hay programas para la creación de proyectos productivos y hay un amplio rango de variación de los apoyos que se dan para este tipo de proyectos; pero el contar con una medición aproximada de lo que es el valor del tiempo del trabajo doméstico y, por otra parte, aplicar la teoría de los "salarios sombra" que está detrás de los modelos de Heckman, nos puede dar una idea

tanto de los costos de oportunidad –en términos del mercado laboral de estas mujeres–, como del valor del tiempo que dedican a sus actividades, según lo que dice la teoría acerca de aquéllos: “tú no estarás dispuesto a aceptar un trabajo dentro del mercado laboral si el salario que te ofrece no es superior al valor de las actividades que tú realizas en otro tipo de cosas”.

Entonces, si uno hace el cálculo y lo divide en función de las mujeres que se están contabilizando para el trabajo domestico, se obtiene alrededor de 2,500 pesos. Éste sí puede ser un parámetro muy importante para decir que nosotros estamos impulsando acciones productivas o proyectos productivos, pues la idea es apoyar a las mujeres en términos del salario; es decir, la remuneración que obtengan a través de esa actividad productiva debe ser por lo menos o igual –sino superior– al costo equivalente del tiempo invertido, que es alrededor de 2,500 pesos mensuales.

A partir de lo anterior podemos cuestionar si estamos haciendo actividades y proyectos similares a la cría de pollos o la elaboración de manteles, cuyo ingreso no es suficiente para motivar una continuidad, o que por lo menos equivalga a la inversión inicial que se está haciendo para estas mujeres.

La focalización tiene un costo de alrededor de 45 pesos por persona entrevistada, que es el costo de la encuesta. La productividad para identificar a un beneficiario de Oportunidades es aproximadamente de dos a uno; es decir, por cada 100 familias beneficiarias que se identifiquen, se tienen que levantar alrededor de 200 encuestas. Estamos hablando de un costo de más o menos 90 pesos por beneficiario incorporado al Programa basado en la focalización. El apoyo monetario que el Programa otorga por concepto de alimentación es actualmente de 175 pesos por cada mes. Así, los 90 pesos gastados en la focalización no representan ni la mitad de un mes.

Si tomamos en cuenta que las familias que han sido incorporadas van a permanecer durante muchos años en el Programa, la focalización es bastante eficiente. Específicamente para Oportunidades hay un costo de operación estimado del 5%, o sea, por cada peso que el Programa gasta, 95 pesos llegan a las familias y solamente 5 se gastan en la focalización: salarios, evaluación, seguimiento y operación en general.

Mercedes González de la Rocha

Se ha construido un sentido de pertenencia a un grupo que las mujeres denominan “mujeres Progresa” y he visto que afianza las relaciones de parentesco. El dinero de Oportunidades también fortalece de alguna manera la capacidad de formar parte de estas relaciones de intercambio a través de la disposición de dinero en efectivo, porque –como lo he planteado en muchas ocasiones– el intercambio social cuesta: cuesta dinero formar parte de una red de apoyo, no solamente en términos de tiempo; la red social se construye no sólo con buena voluntad, sino con recursos

Empero, hay que aclarar que estas redes de intercambio se dan sobre todo en las relaciones de parentesco; es decir, las mujeres titulares son capaces de compartir el dinero que les llega de Oportunidades con sus hermanas no beneficiarias, con sus primas no beneficiarias, con sus madres, pero no necesariamente con otra mujeres que no forman parte de esta constelación de parentesco.

Aunque hay algunas evidencias –mostradas en algunos foros– de las divisiones entre las beneficiarias y no beneficiarias, estas diferencias se ven mitigadas en las localidades en donde gran parte de las familias ha sido incorporada; de hecho, es sorprendente encontrar a las mujeres que dicen: "ya me tocó el Programa durante muchos años, estoy perfectamente de acuerdo con que se lo den a otras familias que lo necesitan". Lo anterior se da, siempre y cuando tengan claridad sobre las reglas y sobre el porqué han sido incorporadas.

Podemos plantear la hipótesis de que la identidad femenina basada en la maternidad y el cuidado de los hijos ha sido de alguna manera reforzada, aunque con un alto costo; a diferencia de lo que ha sucedido con el deterioro de las identidades masculinas, basadas en gran medida en su capacidad de ser proveedores económicos.

Por otra lado, las mujeres se han convertido en sujetos de crédito lo cual implica, también, ser sujeto de confianza; creo que todos estamos de acuerdo en que esto es muy positivo para nuestra estima y para la capacidad que tenemos para tener mayor seguridad.

Los espacios de participación y de gestión (asambleas, reuniones) de las mujeres, son espacios de participación colectiva ante los cuales las participantes del Programa han tenido que enfrentar procesos de resistencia y de aprendizaje en la negociación y en la exigencia de sus derechos. No es menos relevante que las mujeres puedan decidir dejar a los hombres violentos, alcohólicos o irresponsable que no cooperan con los gastos del hogar.

El ciclo doméstico es extremadamente importante. A diferencia del ciclo de vida de lo individuos, el ciclo familiar es más bien una herramienta analítica que hemos construido para entender el cambio, para construir una mirada procesal de la familia, de cómo va cambiando en el tiempo. En ese sentido no implica ni cambio unilineal por un lado, ni un proceso por el que todas las familias tienen que pasar (de la etapa de expansión a la etapa de equilibrio y después a la etapa de decisión), sino un conjunto de modificaciones muy importantes en donde arreglos sociales distintos se imponen al ciclo doméstico, por ejemplo, la adopción de una pareja de ancianos que tiene la capacidad para trabajar en la milpa. Tales casos nos desconciertan de manera particular si estamos trabajando con una herramienta totalmente rígida. Las abuelas, por ejemplo, son ahora extremadamente importantes para la socialización y el cuidado de los niños.

¿El hecho de que las mujeres y las familias estén invirtiendo en la vivienda quiere decir que las otras necesidades están cubiertas? No necesariamente; es decir, nuestros análisis están llenos de elementos que abordan los "trade offs" de la economía de las familias pobres, o sea, sacrificar ciertas áreas de consumo para atender gastos impostergables; por ejemplo, a la reparación de un techo que gotea en temporada de lluvia (el caso de las tormentas fuertes que tenemos en el occidente de México) se le dará prioridad sobre la compra de calzado.

Por último, querría hacer algunas puntualizaciones sobre los comentarios de Fernando Cortés. Yo no hablaba de los hijos ni de un efecto en el aumento del capital humano, simplemente porque todavía no tenemos elementos para mirar ese tipo de efectos, debido a que los jóvenes recién salieron de la escuela o están todavía allí. El material empírico sobre el cual me baso para hacer el análisis son las familias que tienen siete años de estar en el Programa. Por supuesto hay algunas que ya tienen hijos y que están en edad de trabajar, pero la mayor parte de ellos son niños que aún estudian; me refería, principalmente, a los padres y las madres que pueden obtener mejores empleos en casos extremadamente raros.

Sin embargo, en el caso de las madres sí puede haber un impacto de Oportunidades, por ejemplo, en la compra de máquinas de coser que puede aumentar sus capacidades: si antes hacían vestidos a mano, ahora pueden comprar. Como también liberan ingresos gracias a los recursos que reciben de Oportunidades, pueden aumentar su producción y tener más ingresos. En ese sentido sí habría que asociar este factor con Oportunidades.

PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN

para el proyecto "El Programa Oportunidades desde la perspectiva de género"

"Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares"

Ignacio Maldonado,
Maribel Nájera
Adriana Segovia
Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia (ILEF)

Antecedentes

Nuestra propuesta forma parte del proyecto general: El Programa Oportunidades examinado desde el género, el cual pretende producir un conjunto de análisis de las acciones de Oportunidades con el fin de identificar, desde una perspectiva de género, sus consecuencias y efectos, buscados o no por el Programa, sobre las mujeres y las familias beneficiarias.

Parece ser que uno de los efectos observados dentro de las familias beneficiarias es que causa algún efecto en el equilibrio de las relaciones el hecho de que la mujer tenga acceso a más recursos, que si bien benefician a la familia en general, la colocan en un lugar de poder diferente al de una persona sin recursos. Nuestro interés es examinar

desde el punto de vista cualitativo cuál es el efecto de esa entrada de recursos en las relaciones de pareja y familiares y comprender si hay un cambio o no, de qué características, cuáles son sus alcances y, si es el caso, proponer algunos lineamientos para mejorar la manera en que se otorgan tales recursos.

Siguiendo esta línea, en 2004 realizamos el trabajo "Recursos y violencia: efectos de los programas de apoyo en las relaciones familiares", que forma parte de la investigación más amplia de Rosa María Rubalcava, en la que utilizamos a los grupos terapéuticos con los que veníamos trabajando como fuente de información de esta problemática, a partir de las preguntas de investigación que se nos propusieron. Las conclusiones de este trabajo fueron muy interesantes, como, por ejemplo, que no es el dinero el que genera el disgusto o el enojo de la pareja; éste adquiere significados y atributos como resultado de las modalidades de la relación y, también, puede representar poder, independencia, libertad, autonomía, movilidad. Con el dinero se establecen vínculos cargados de afecto. En el vínculo donde se manifiesta la violencia en la pareja, el dinero se convierte en un elemento más que permite al hombre sojuzgar a la mujer. La idea de que ella disponga de recursos puede generar malestar en el hombre porque éste puede suponer que la mujer podría utilizar el dinero para hacer uso de su movilidad y libertad. Cuando se presenta violencia en la pareja, en una situación en donde la mujer no percibe ingresos, ésta tiende a depender emocional y económicamente de su pareja. Las limitaciones económicas afectan tanto a la mujer como a los hijos. El que la mujer tenga libertad o no en el manejo del dinero depende del grado de sometimiento.

Hemos observado que a mayor indefensión física, emocional, económica, aislamiento, información y menores redes de apoyo, mayor será el nivel de violencia al que las personas están expuestas.

Justificación

Ante el reconocimiento de la necesidad de promover el acceso de las mujeres a recursos para su desarrollo de los que ha estado marginada históricamente y cuya carencia ha reproducido su propia marginación y, por tanto, la desigualdad de género, los programas sociales con perspectiva de género, como el Programa Oportunidades, se enfocan en el ofrecimiento de recursos especialmente a las mujeres, con el objeto de combatir esta desigualdad. Sin embargo, la entrada de estos recursos sin el desarrollo de una cultura de equidad puede provocar desequilibrios en la pareja que pongan en riesgo la seguridad de las mujeres. De ahí que el

interés de este estudio derive de la importancia de conocer la relación entre las formas de entrada de los recursos (materiales y no materiales) y las relaciones de pareja y familiares, para proponer mejoras en este sentido.

Objetivo general

Analizar el efecto del Programa Oportunidades en el equilibrio y estructura de las relaciones de pareja y familiares, desde la visión masculina.

Objetivos específicos

1. Analizar la visión masculina sobre el equilibrio y estructura de las relaciones de pareja y familiares en familias que cuenten con el apoyo del Programa Oportunidades. En particular, se busca conocer la manera en que perciben la entrada de recursos provenientes del Programa; de qué manera perciben su papel de proveedores, qué efectos en general tiene la entrada de estos recursos y su forma, así como qué perspectivas en el desarrollo de la cultura de equidad y respeto existen desde la visión de los hombres entrevistados.

2. Identificar y analizar las ideas que los hombres tienen sobre la agresión masculina en general y sus ideas sobre por qué ocurren episodios particulares de violencia motivados o no por la llegada de recursos a la familia vía las mujeres.

3. Analizar la información generada para delimitar líneas generales sobre la percepción masculina de los recursos, sobre su papel, el de sus parejas y sus perspectivas sobre el desarrollo familiar.

4. Generar lineamientos y sugerencias sobre las formas de instrumentar el Programa que comprendan herramientas de apoyo en el cambio cultural y no sólo material, como una condición indispensable para el anclaje y éxito de un programa social.

Marco teórico

Nuestro principal apoyo teórico lo constituye la teoría general de sistemas o teoría sistémica, así como la distinción entre la primera y la segunda cibernética para observar en los sistemas aquellos cambios que mantienen la estabilidad y los que permiten cambios de estructura o de segundo orden (segunda cibernética). La cibernética de segundo orden incluye al observador como parte del sistema. Mantenemos una visión

sensible al género –la construcción social de las diferencias sexuales– y, entendiendo en ella la inclusión del cuidado de hombres y mujeres, analizamos también el tema del poder. Asimismo, observamos aspectos psicoanalíticos en la medida que esta visión permite comprender los conflictos intrapsíquicos, así como el pasaje transgeneracional de la violencia. Igualmente atendemos los lineamientos teóricos del socioconstruccionismo y de los modelos estructural y narrativo de la terapia familiar.

Nuestras premisas éticas y terapéuticas comprenden los principios de transparencia, multiparcialidad y el reconocimiento del doble papel que jugamos como terapeutas y como agentes del control social. Rechazamos a la violencia en todas sus manifestaciones (física y emocional) como forma relacional, e insistimos en la responsabilidad de los involucrados: quien ejerce la violencia debe responsabilizarse por su agresión y quien la recibe, si es adulto, debe responsabilizarse de su cuidado personal; los adultos deben asumir la responsabilidad de los miembros más vulnerables de la familia. De estas posturas éticas y teóricas emana el respeto a la diversidad y una visión tendiente a resaltar los recursos de las personas y las familias.

Visión sistémica

La teoría general de los sistemas es un lente, entre otros, a través del cual la familia aparece como una totalidad inserta en un sistema mayor, el contexto social, en donde se localiza el origen principal de la violencia familiar. Por ello, se infiere que es en el mismo contexto de las relaciones sociales-familiares que los actores pueden encontrar mejores maneras de relacionarse que les permitan crecer y autoafirmarse sin someter a otros.

La teoría general de sistemas ha recibido críticas en sus aproximaciones a ciertos problemas sociales como el de la violencia. Sin embargo, es importante señalar que estas críticas se deben a lecturas funcionalistas de la teoría. Las lecturas dialécticas, por otra parte, distinguen la idea de sistemas abiertos, sistemas con más complejidad en sus interrelaciones, más que una sumatoria de sistemas recortados. La lectura dialéctica toma en cuenta sistemas como la ideología y el sistema de creencias. Asimismo, es fundamental el concepto de jerarquía, aunque la circularidad esté siempre presente. Este concepto es indispensable para distinguir el peso diferente entre la responsabilidad del abusador y del abusado.

El construccionismo social

El construccionismo social considera que en las actividades y en las interrelaciones se construyen los mundos. Éstos no están “dados” universalmente. Cuestiona ideas básicas sobre quiénes somos, ya que no existe un “self verdadero” o que permanezca inmutable; las acciones tienen significado sólo en relación con un contexto. Este paradigma se opone a una postura funcionalista que sostiene una causalidad lineal, así como la existencia de una normatividad con características de universalidad. En nuestra experiencia en el trabajo con grupos vulnerables hemos comprendido la importancia de esta distinción construccionista, que respeta las diversas maneras de organización familiar, con sus propios parámetros de salud, frente a una visión funcionalista que considera que hay una sola forma de ser familia “sana” (funcional), como es el caso de las familias de menores infractores, algunas de las cuales, ante la etiquetación de familia “disfuncional”, insistían en presentarse como “unidos” o “completos” para “pasar la prueba” de la “normalidad”. Estos casos han sido abordados desde su particular contexto para poder trabajar sus propios recursos de salud sin que tengan que parecerse a un modelo único de familia funcional. Una idea fundamental derivada del construccionismo social es que si las diversas realidades han sido construidas, se pueden deconstruir aquellas que producen sufrimiento.

Por ello insistimos en comprender siempre el contexto de las familias, de donde emanan los particulares significados de sus relaciones. Asimismo, se ha hecho patente la necesidad de trabajar no solamente con el sistema familiar, sino también considerar el ecosistema en su conjunto, ya que el problema de la violencia está enlazado con sistemas más amplios y complejos como son el contexto social, político, económico, cultural e ideológico.

El modelo narrativo

Éste toma en consideración la manera en que las personas y las familias viven y cuentan sus historias y sus problemas bajo la premisa de que es en la construcción de esas narrativas donde se generan las patologías, a partir de ciertas ideologías dominantes. Así, retomando a Michael White, si consideramos la ideología del patriarcado como el contexto en el cual se genera la violencia masculina, podemos investigar varios conceptos interrelacionados, incluso la idea de que las mujeres son propiedad de los hombres y, partiendo de ahí, la idea de que los hombres pueden hacer lo que deseen con sus propiedades. A partir de las indagaciones sobre las ideas que cada integrante de una familia tiene sobre la agresión masculina en general y sobre por qué ocurrieron los episodios particulares de violencia entre ellos, podemos empezar a deconstruir las ideas en que se

arraiga la violencia. Se trata de enfrentar una nueva versión, señalando la ideología patriarcal como el contexto en el que se da la violencia masculina contra la mujer; los miembros de una familia pueden optar por dejarse llevar por esas ideas empobrecedoras, o bien, decidir crear deliberadamente una relación que sea viable para ambos.

La construcción del género

Dentro de los diferentes "juegos" construidos en las interrelaciones se encuentra el género. El fenómeno del maltrato está fincado en la construcción social de una ideología patriarcal y machista, sostenida por hombres y mujeres; la deconstrucción de las premisas que sustentan esa realidad, mediante el trabajo terapéutico, educativo y la difusión en los medios de comunicación masiva, serán una vía tanto para la aplicación efectiva de las leyes, como para transformar las realidades sociales de abuso y maltrato.

En este rubro seguimos el modelo de Virginia Goldner, que integra los puntos de vista feminista y sistémico, al reconocer por un lado que la desigualdad genérica es una realidad social y que las mujeres golpeadas son víctimas y, por otro lado, considerar que las reciprocidades y patrones complementarios en la relación de pareja están implicados en el ciclo de la violencia.

Multiparcialidad y respeto

De los principios teóricos antes descritos deriva un concepto que retomamos de Gianfranco Cecchin: multiparcialidad, el cual incorpora la importancia de incluir los diferentes puntos de vista en las parejas, las familias y los sistemas en general y, asimismo, y amplía la crítica a la noción de objetividad. Este es un ejercicio que no siempre resulta cómodo en nuestra costumbre cultural de buscar "verdades". Sin embargo, la práctica permanente de la inclusión (de visiones, de soluciones, de personas) brinda importantes ventajas como el combate a visiones fanáticas de verdades absolutas. Además, implica, necesariamente, el respeto por las diferencias y la diversidad de formas de ser (ser familia, ser mujer, ser varón, ser pareja, etc.) De estas múltiples formas, Fernando Savater dice una frase pertinente a nuestra idea de salud mental: "se puede vivir de muchos modos, pero hay modos que no dejan vivir".

Grupos focales reflexivos

Los grupos focales se caracterizan por reclutar personas que comparten circunstancias similares como son: edad, sexo, profesión, ocupación, nivel socioeconómico, lugar de residencia, grado de escolaridad, y tienen como objetivo centrarse en un tema, desarrollándolo y ampliando las perspectivas con base en una guía previamente elaborada. La modalidad de grupo focal que utilizamos, y que hemos denominado grupos focales reflexivos, incluye algunas aportaciones que encuentran su origen en nuestra formación terapéutica como son: la conversación, la escucha terapéutica y la reflexión grupal. Consideramos la escucha terapéutica una herramienta valiosa que invita a la reflexión y no solamente a la búsqueda de información. De esta manera, se cumplen dos objetivos al organizar el grupo focal desde esta modalidad cuya centralidad radica en el tema o temas a tratar.

La duración de cada grupo focal es aproximadamente de dos horas, aunque el tiempo de preparación previo y de discusión entre los coordinadores, posterior a la reunión del grupo, es mayor. Las sesiones son grabadas en audio y video, previa autorización de los participantes del grupo focal. Para organizarlo, se le pide a alguna persona, cuya opinión sea importante en la comunidad, que reúna un grupo de gente con características específicas para el grupo en cuestión. Los coordinadores del grupo tienen una guía de preguntas y temas que se tocarán durante la sesión. Otro medio para incluir más información y sensibilizar a los integrantes sobre el tema a tratar, es un cuestionario que deberán contestar antes de iniciar la sesión.

El tamaño del grupo es de 10 a 20 personas. Si es grande, se utiliza el "equipo reflexivo", que consiste en que un grupo de los participantes se dediquen a escuchar a los que son entrevistados a lo largo de la sesión, para posteriormente aportar sus reflexiones sobre lo que escucharon y observaron. Esta modalidad permite incluir otras voces en la conversación y ampliar el marco de referencia.

El clima del grupo focal es de confidencialidad, respeto y mucha cooperación. Los dos coordinadores del grupo colaboran de forma complementaria, tocando los distintos temas que se plantean, así como incluyendo otros que emergen en la sesión, a través de preguntas y reflexiones que permitan ampliar la conversación y explorar los temas que nos competen.

La sesión puede ser mejor entendida en tres etapas: la primera es una etapa de sensibilización y alianza terapéutica; en la segunda los entrevistadores conversan, reflexionan y promueven la reflexión de los

participantes; en la tercera se invita a los observadores (si es el caso) a comentar sobre lo que habían visto y cómo esto se conecta con su experiencia. En este tercer momento los coordinadores y la persona que realiza la grabación comentan lo que han observado en los integrantes del grupo durante el proceso de la sesión.

Consideramos que los grupos focales son redituables y aportan enormes beneficios porque, simultáneamente, permiten investigar y generar procesos de sensibilización que ayudan a identificar problemáticas personales que pueden llevarlos a involucrarse activamente en un proceso terapéutico individual, grupal o familiar, dependiendo de las condiciones y factibilidad de derivación en cada comunidad.

Hipótesis

La entrada de recursos para el desarrollo de las familias, a través de las mujeres, desequilibra la estructura de poder existente en las parejas. Los hombres, al asumir los roles de género sustentados en el ejercicio patriarcal del poder, pueden tener manifestaciones de conflicto y violencia frente a este hecho.

Es posible que este desequilibro agudice el marco de conflicto de las relaciones familiares; sin embargo, este problema está más relacionado con las premisas de género de una cultura patriarcal que tiende a legitimar la desigualdad económica y social de hombres y mujeres: el papel de proveedor del hombre y la dependencia y menor participación económico-social de la mujer.

Si bien los recursos que obtienen las mujeres desequilibran el balance de poder, esto también permite a la mujer empoderarse en una relación no sólo por razones de dependencia económica.

Metodología

Se instrumentarán *tres grupos focales de hombres* cuyas familias sean beneficiarias del Programa Oportunidades para conocer la manera en que perciben la entrada de recursos por parte del Programa, lo que piensan sobre su papel de proveedores, los efectos de la entrada de estos recursos y su forma, así como cuáles son sus perspectivas sobre el desarrollo de la cultura de equidad y respeto.

Los grupos se desarrollarán en algunas de las siguientes entidades: DF, Estado de México, Morelos o Puebla.

Hemos denominado a la forma de estos grupos, “grupos focales reflexivos”, los cuales incorporan la entrevista de los investigadores-terapeutas la cual, en nuestra experiencia, es al mismo tiempo una búsqueda de información y un cuestionamiento (investigación-acción) de premisas que permiten ir elaborando una visión más compleja sobre el fenómeno. Es un método recursivo, en la medida que se va retroalimentando de la información misma e incorporando cuestionamientos, por ejemplo, de género. Asimismo, parte de nuestro enfoque requiere la participación de diferentes voces profesionales, por lo que nuestro modelo de trabajo necesita tres investigadores.

Resultados

Del resultado de esta información realizaremos un análisis para delimitar líneas generales referentes a la percepción masculina de los ingresos y su papel social, el de sus parejas y sus perspectivas sobre el desarrollo familiar. Generaremos lineamientos y sugerencias sobre las formas de instrumentar el Programa que comprendan herramientas de apoyo en el cambio cultural y no sólo material, como una condición indispensable para el anclaje y éxito de un programa social.

Comentarios adicionales presentados durante el Seminario

Nuestro enfoque es detectar los “sucesos excepcionales”, es decir, las pequeñas excepciones que hay en cualquier historia, no detectadas ni por los miembros de la familia ni tampoco por la gente cercana a ella. A partir de ese “suceso excepcional”, los ayudaremos –mediante preguntas– a construir, o co-construir con ellos, esa historia alternativa que permita una disposición de recursos que no tienen en su historia oficial.

Dado nuestro carácter de terapeutas familiares, desde un principio intentamos incorporar a los hombres al proyecto. Sabemos que todos estos factores están en la familia, y en los programas de violencia siempre se ha dado prioridad a la mujer, excluyendo al hombre y dejándolo un poco aislado y resentido, lo cual, a veces, genera más violencia.

Con relación a lo anterior, es pertinente decir que muchos hombres llegan a los programas de violencia y se sientan en el banquillo de los acusados, retirándose en la primera, segunda o tercera sesión. Nos hemos dado cuenta que los hombres se sienten violentados por sus propios procesos

de trabajo: doce horas para ganar un salario mínimo que no les alcanza para vivir. Y, si además las mujeres o los hijos les dicen que no cumplen con su papel, se origina un sentimiento de maltrato. Este es un problema complejo y no es cuestión de víctimas y victimarios.

Otro elemento importante es la relación con los hijos. Los hombres, generalmente, son poco sensibles al sufrimiento de las mujeres y a la violencia que ejercen contra ellas, pero sí lo son cuando se dan cuenta del daño que hacen a los hijos.

Asimismo, podemos agregar que con la incorporación de Oportunidades, es posible que se desequilibre o agudice el marco de conflicto de las relaciones familiares; sin embargo, este problema está más relacionado con las premisas de género que tienden a legitimar la desigualdad económica y social de hombres y mujeres, manteniendo el papel de proveedor del hombre y la situación de dependencia de la mujer. Finalmente, si bien los recursos que obtiene la mujer desequilibran el balance de poder, esto también les permite empoderarse y permanecer en una relación por razones no sólo de dependencia económica.

“Análisis del impacto del Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades en la violencia contra las mujeres de las zonas urbanas.” [65]

Leonor Rivera, Instituto Nacional de Salud Pública
Bernardo Hernández, Instituto Nacional de Salud Pública
Roberto Castro, CRIM

Justificación:

En 1993, en el Marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron la “Declaración de Viena”, cuyo numeral 18 establece que los derechos de las mujeres son parte fundamental de los derechos humanos. En ese mismo documento, así como en la “Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, emitida en ese mismo año, se establece que la violencia contra las mujeres constituye una violación de derechos humanos por cuanto es una violación a su integridad física y corporal, así como una violación a su derecho a la seguridad, a las libertades fundamentales, y por ser un obstáculo para su pleno desarrollo humano.

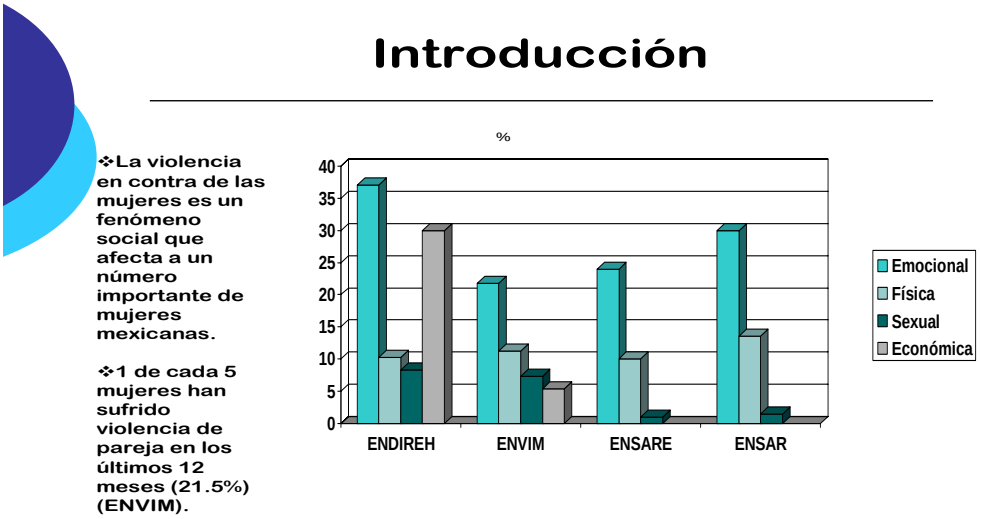
La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) define la violencia contra las mujeres como cualquier acto de violencia basado en cuestiones de género que tiene como resultado, o que tiene probabilidad de terminar con algún daño físico, sexual o psicológico o con algún tipo de sufrimiento para las mujeres, incluyendo amenazas de dichas acciones, coerción o privación arbitraria de libertad, que ocurra en la vida pública o privada.

La violencia contra las mujeres es un fenómeno social que afecta a un número importante de mujeres mexicanas. Si bien las diversas encuestas nacionales sobre violencia doméstica presentan diferencias entre sí, se sabe que alrededor del 10% de las mujeres sufren de violencia física por parte de la pareja, y alrededor de un 8% de violencia sexual (ENVIM, 2003; ENDIREH, 2003; ENSAR, 2003; ENSARE, 98). Otras formas de violencia, como la emocional y la económica, presentan menos consistencia en las diversas encuestas, pero existen evidencias de que su predominio es, en todo caso, bastante más elevado que las dos anteriores. Estas estimaciones conllevan a que diversas instituciones

[65] Trabajo enriquecido generosamente con los valiosos aportes de Paula Rivera, Directora de Estadísticas de Género, Dirección Ejecutiva de Género, Investigación y Desarrollo de Modelos, INDESOL

públicas realicen estrategias para disminuir el problema de la violencia contra las mujeres (gráfico 1).

Gráfico 1



En México, el Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades busca aumentar la acumulación de capital humano en familias que viven en situación de extrema, mejorando su acceso a la educación, a la salud y a la nutrición. Se trata de una estrategia que busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de capital humano. Actualmente el Programa atiende a más de 5 millones de familias en todo el país. De acuerdo con sus reglas de operación, las transferencias monetarias que incluye este Programa son entregadas a la titular de cada familia. El hecho de otorgar recursos económicos a la mujer directamente puede modificar las relaciones de poder en la familia.

El Programa se funda en el reconocimiento de que es indispensable el crecimiento económico sustentable, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad para contribuir a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad. Pero también sostiene que, junto a esas medidas, son necesarias un conjunto de intervenciones específicas, al nivel de los hogares para alterar la inercia de la pobreza y facilitar un mejoramiento de las condiciones de bienestar de las familias pobres. Tales intervenciones repercuten en cambios de prácticas cotidianas (por ejemplo de alimentación, de asistencia escolar, etc.) y en la dinámica de las relaciones entre los integrantes del hogar. En particular, el hecho de que el ingreso económico proveniente del Programa Oportunidades se entregue a las mujeres –quienes son titulares–, constituye una alteración

del patrón convencional que tiene a los hombres como “proveedores” y a las mujeres como meras “amas de casa”.

Esta forma de operar del Programa no carece de sustento. En algunos estudios se ha encontrado que cuando las mujeres tienen más participación en la toma de decisiones en sus hogares, sus familias son más sanas y tienen mejor nutrición y educación. En Brasil, así como en otros países, las investigaciones muestran que los ingresos en manos de las madres tienen cuatro veces más impacto en la nutrición infantil que los mismos ingresos en manos de los padres.

Cuando las mujeres participan más en los procesos de toma de decisiones en sus pueblos, alteran la agenda de desarrollo para tratar los temas críticos que les permiten satisfacer las necesidades básicas. Asimismo toman acción en contra de la violencia familiar, el matrimonio de niñas, la mano de obra infantil y la costumbre de la dote. (Brown, Mark Malloch, 2000).

Las mujeres en puestos de liderazgo se convierten en modelos, mentoras y educadoras de otras mujeres, ayudándolas a conocer sus derechos. A medida que se ganan el respeto tanto de mujeres como de hombres, se convierten en agentes catalizadores del cambio para alterar la antigua discriminación de género.

Sin embargo, un aspecto fundamental de la dinámica de las relaciones al interior de los hogares se refiere a la posible existencia de violencia doméstica y, en particular, de violencia de pareja. En México, hasta el momento, la violencia doméstica no ha sido estudiada en el marco de un Programa de desarrollo humano como Oportunidades. Por lo tanto, es indispensable estudiar la asociación entre dicho Programa y cambios en la dinámica de las relaciones al interior del hogar, y en particular sobre la violencia de pareja contra las mujeres. Si bien la información disponible es limitada a este respecto (lo que nos impide, por ejemplo, realizar una evaluación sistemática sobre este aspecto), es posible realizar un análisis que nos permita ganar mayor claridad sobre el tipo de correlación, positiva o negativa, que existe entre la recepción del Programa Oportunidades por parte de las mujeres y la existencia de violencia de pareja en los hogares.[66]

Objetivos e hipótesis de la investigación

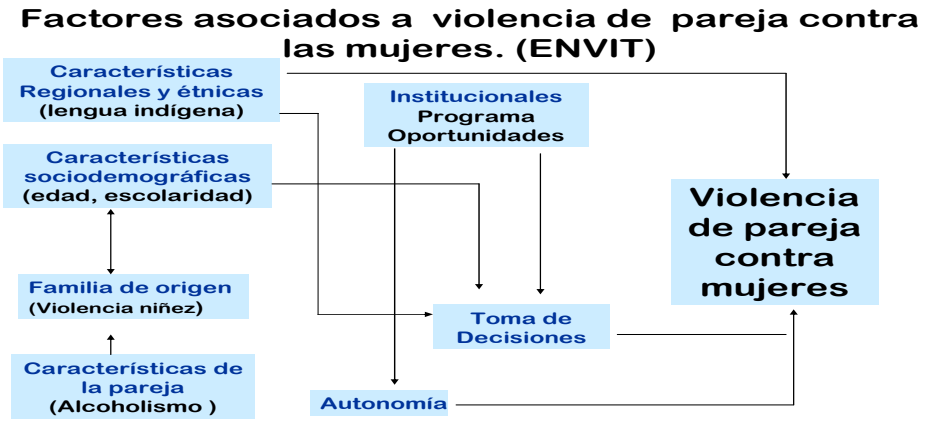
[66] Es importante aclarar que este estudio ni permite ni está diseñado para evaluar la pertinencia del esquema de entrega de transferencias empleado por el programa. Asimismo, este estudio no pretende evaluar el impacto del programa en el sentido estricto de la palabra, dado que no contamos con información longitudinal sobre algunas de las variables bajo estudio.

El objetivo de este análisis es evaluar si la pertenencia a Oportunidades se asocia positiva o negativamente con la presencia de violencia contra la mujer, considerando como una variable la toma de decisiones en el hogar.

Los hallazgos que resulten de este análisis son interpretables en el marco de una perspectiva sociológica que pueda dar cuenta cabalmente de las variaciones que se puedan llegar a observar en relación a la violencia.

Por una parte, el Programa puede aumentar la autonomía de la mujer y darle más importancia en la toma de decisiones en el hogar, sin que este cambio se traduzca en un aumento en la violencia contra la mujer. Pero por otra parte, el incremento en la autonomía y empoderamiento de las mujeres puede enfrentar patrones específicos de resistencia por parte de los varones, que podrían, en algunos casos, asociarse a un incremento de la violencia (lámina 1). Sostenemos que ambos patrones son discernibles sociológicamente. Nos proponemos realizar una investigación que nos permita determinar si estos patrones existen en realidad o no, así como identificar las principales variables que se les asocian. Partimos de la convicción de que una eventual correlación positiva entre la aparición del Programa Oportunidades y la violencia contra las mujeres no debe dar lugar a interpretaciones ingenuas que pretendan descalificar al Programa en su conjunto. Debe ser, más bien, una oportunidad para analizar las formas de resistencia que la emancipación de las mujeres puede enfrentar entre algunos varones, y debe servir para apoyar el diseño de políticas públicas y programas de intervención que permitan combatirlas.

Lámina 1

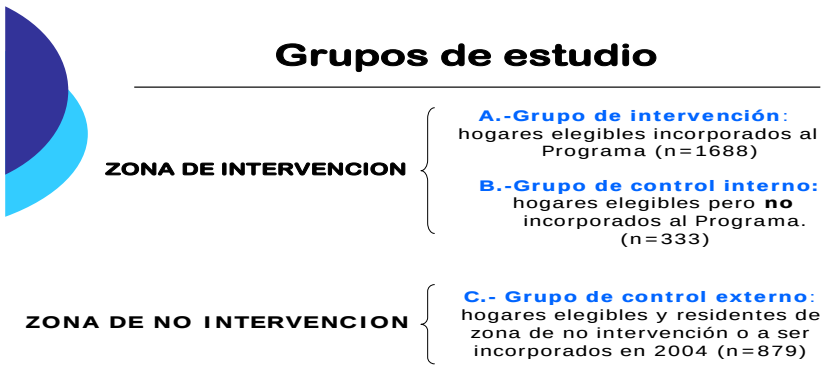


Fuentes de información y metodología.

Para el análisis contextual de este proyecto, contaremos con la Encuesta Nacional sobre Violencia hacia las Mujeres (ENVIM 2003), esta comparación es factible debido a que la escala de violencia que se utilizó en la Encuesta de Violencia y Toma de Decisiones ENVIT (2004) fue obtenida de la ENVIM. Para hacer comparable los datos de las dos encuestas, en la ENVIM sólo se considera a las mujeres que pertenecen al nivel socioeconómico bajo. Esta encuesta únicamente permite dar un contexto nacional que sirva como referencia para este estudio.

Para el análisis específico, se emplearán como fuentes de información la Encuesta de Evaluación en Áreas Urbanas 2004 (ENCELURB, 2004), que constituye un seguimiento a la muestra de evolución de Oportunidades en áreas urbanas integrada en 2002; y el módulo de violencia, el cual fue levantado conjuntamente con la ENCELURB 2004. La ENVIT constituye el insumo principal del proyecto "Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones" del Programa de Coinversión Social en el que el Instituto Nacional de Salud Pública, la Sedesol-Indesol, y Oportunidades invirtieron recursos. El módulo de violencia 2004 constituye la fuente de información principal sobre toma de decisiones y la violencia de pareja. Los hogares seleccionados se obtuvieron de una submuestra de la muestra de hogares de la evaluación urbana de Oportunidades en zonas de no intervención y de intervención. El periodo de levantamiento del módulo de violencia tuvo la misma duración que el levantamiento de la ENCELURB 2004 y comprendió los meses de agosto, septiembre y octubre del 2004. El criterio de selección fue una mujer entre 18 y 55 años por hogar, preferentemente la cónyuge o jefa del hogar. El total de muestra fue de 1050 hogares en zonas de no intervención y 2598 hogares en zonas de intervención (lámina 2).

Lámina 2



Para medir la asociación entre la violencia de pareja y la presencia del Programa Oportunidades se empleará una técnica de análisis estadístico. En ésta, se tomará el predominio de violencia de pareja en el último año como variable dependiente y como variable interviniente la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar.

Se evaluará la presencia de violencia según la exposición a Oportunidades, considerando diversos tipos y grados de violencia. Para evaluar esta asociación, se compararán hogares incorporados al Programa con hogares elegibles no incorporados en zonas de intervención, así como hogares elegibles en zonas de no intervención. Adicionalmente se harán comparaciones transversales con la información de 2004.

Medición de violencia:

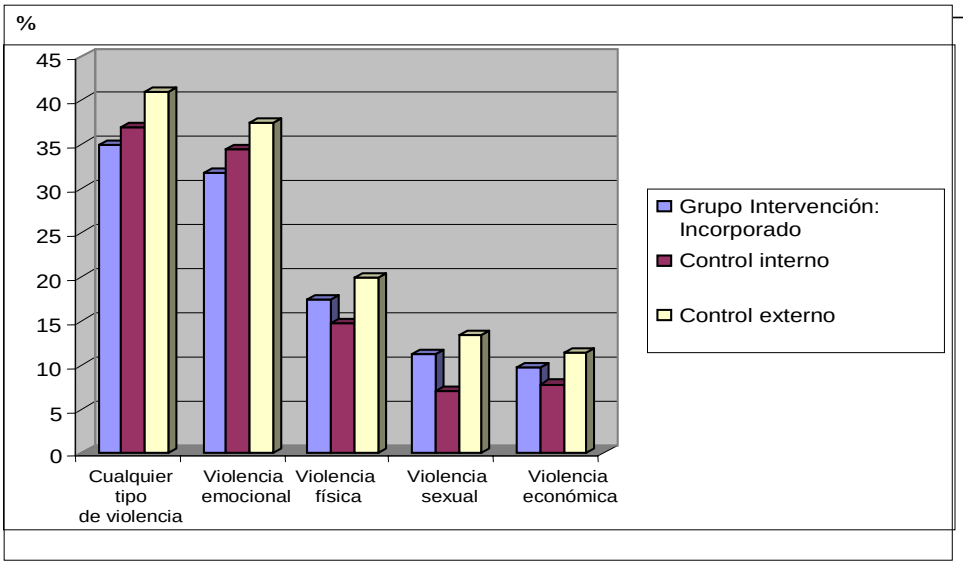
Para medir la violencia de la pareja contra las mujeres, se aplicaron 24 reactivos que registran la frecuencia de actos de violencia (nunca, algunas veces, varias veces y muchas veces). Se preguntó si alguno de los actos de violencia ocurrió durante los últimos 12 meses previos al estudio. Estos reactivos fueron obtenidos de la ENVIM 2003.

Para la operacionalización de la violencia se construirá una escala de medición; una para cada tipo de violencia:
Violencia física: empujones, golpes, heridas de arma de fuego o punzo cortante.
Violencia emocional o psicológica: intimidación, humillaciones verbales, amenaza de violencia física.
Violencia sexual: forzar física o emocionalmente a la mujer a la relación sexual.
Violencia económica: ejercicio del control a través del dinero.

Y violencia “total” que contempla a mujeres que experimentaron una, dos, tres o las cuatro modalidades de violencia. Se determinarán los criterios de predominio de violencia en los últimos 12 meses en las modalidades mencionadas (esto es, la proporción de mujeres que experimentan determinado tipo de violencia respecto al total) y también los criterios para la construcción de un índice de severidad de violencia que permita distinguir a las mujeres que experimentan la violencia en un grado poco severo de aquellas que la sufren de forma más aguda (gráfico 2).

Gráfico 2

Prevalencia de violencia de pareja contra mujeres: según condición de Oportunidades. ENVIT 2004.



Debido a que el análisis se centrará en una submuestra de la muestra de evaluación de la ENCELURB 2004, como se señaló anteriormente, es indispensable, previo al análisis de información, comparar las características generales de la muestra de mujeres incluidas en ENCELURB 2004 con las incluidas en la muestra que respondió el módulo de violencia. Así, primero se compararán las características demográficas de estas poblaciones para verificar si la muestra que respondió el módulo de violencia tiene características similares a la muestra de evaluación de Oportunidades en zonas urbanas. De no ser así, será necesario pensar en mecanismos de ponderación (lámina 3).

Lámina 3

Plan de análisis

A.- Comparación de la muestra de ENVIT vs. muestra de mujeres de la ENCELURB 2004.

B.-Refinar índices

- Violencia
- Toma de decisiones
- Autonomía

C.-Análisis multivariado para contestar la pregunta de investigación.

D.-Comparación de resultados con otras Encuestas.

Algunos comentarios hechos durante la presentación

A continuación se presentan algunos resultados de carácter preeliminar, que constituyen casi una *premiere*, al menos a nivel público. Un primer paso fue analizar qué tanto se parece o no la muestra de la Encuesta de Violencia y Toma de Decisiones (ENVIT 2004) a la muestra de la Encuesta de Evaluación Urbana (ENCELURB 2004) (cuadro 1).

Cuadro 1

Características sociodemográficas

Grupos de comparación

Características	Grupo Intervención		Control Interno		Control Externo	
Edad (años)	Num.	%	Num.	%	Num.	%
17-24	141	(8.3)	31	(10.5)	52	(6.0)
25-34	673	(39.8)	110	(37.4)	375	(42.7)
35-44	550	(32.6)	85	(28.9)	262	(29.2)
45-54	201	(11.9)	35	(11.9)	107	(12.2)
55 y mas	128	(7.3)	33	(11.2)	83	(9.4)

Otro paso importante fue comparar las características sociodemográficas de los grupos de intervención, los grupos de control interno y los grupos de control externo (cuadro 2).

Cuadro 2

Características sociodemográficas

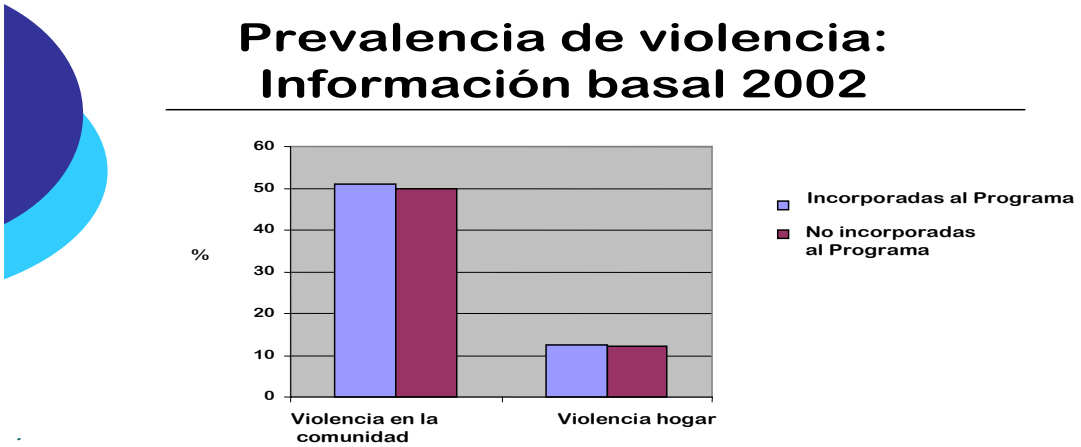
Grupos de comparación

Característica	Grupo Intervención		Control Interno		Grupo exrteno	
Escolaridad	Num.	%			Num.	%
Ninguna	434	(25.8)	60	(20.4)	142	(16.5)
primaria	900	(53.6)	168	(57.1)	507	(58.9)
secundaria	282	(16.8)	56	(19.1)	181	(21.0)
Preparatoria y más	63	(3.8)	10	(3.4)	31	(3.6)
Estado civil						
Casada	969	(57.4)	187	(63.6.4)	551	(62.7)
Unión libre	719	(42.6)	107	(36.4)	328	(37.3)

En cuanto a la prevalencia de violencia de pareja contra las mujeres, se encontró que el grupo de intervención, es decir, los hogares incorporados al Programa, tienen un porcentaje de violencia un poco más bajo que los grupos de control interno y externo. Este mismo patrón se sostiene en el caso de violencia emocional; lo anterior no es tan claro en el caso de violencia física, violencia sexual y violencia económica, sin embargo, en ninguno de los casos, al menos en este primer análisis el cual no incluye

un mayor ajuste estadístico, encontramos una mayor prevalencia de violencia en los grupos incorporados a Oportunidades (gráfico 3).

Gráfica 3



Así pues, nos interesa no solo poder cuantificar los cambio y la magnitud de la violencia, sino también poder entender a qué se debe. Por lo tanto, apoyándonos en los otros grupos de trabajo incluidos en este proyecto, vamos a analizar si los resultados se relacionan con las diferencias en empoderamiento, con las formas de resolución de conflictos al interior del hogar, con cuestiones del contexto cultural, etc.

Los siguientes pasos que daremos en nuestra investigación serán: refinar nuestros índices de violencia, de toma de decisiones y de autonomía; replicarlos en un esquema de análisis multivariado (ajustándolos por otras características de estos grupos que pudieran relacionarse con violencia); y, comparar estos resultados con otras encuestas de violencia que nos permitan contextualizarlos adecuadamente.

Nuestra gran limitación es que no tenemos un diseño longitudinal, sin embargo, con la información resultante vamos a estar en posición de ver si al menos en el año 2004, existe alguna asociación entre lo que es violencia de pareja y la incorporación al Programa Oportunidades.

Participaciones, preguntas y repuestas

MODERADORA: Cecilia Loría

Al escuchar lo planteado por Mónica Orozco en su ponencia sobre "Oportunidades, uso del tiempo e infraestructura hogareña", quisiera hacer un comentario sobre una experiencia en una comunidad donde las señoras se habían puesto de acuerdo para comprar una lavadora con el dinero de su transferencia. La colocaban en un "diablito" y la llevaban casa por casa un día a la semana. Esa "lavadora colectiva" servía para lavar la ropa de cada una de las señoras en la comunidad. Estas es una de las observaciones más directas del trabajo de campo que nos confirma lo que Mónica planteó.

Mercedes González de la Rocha:

De lo expuesto por Bernardo Hernández y sus colegas, me quedó la duda sobre qué es la violencia económica. Sobresale que esta violencia económica es mayor en el grupo de los hogares de intervención que en los de control, lo cual me confirma muchas cosas que he venido diciendo sobre la forma en que los hombres "aflojan el cuerpo".

Valdría la pena considerar elementos de contexto. Es decir, ¿qué tanto importa la ciudad a estudiar cuando se habla de violencia en Oportunidades respecto del dinero? Muchos de los análisis expuestos formularon esta insatisfacción masculina, no respecto al Programa Oportunidades, sino respecto a su papel de proveedores y generadores de ingresos. Es decir, ¿valdría la pena pensar en el contexto de la ciudad, de estructuras y oportunidades, y de estructuras de empleo distintas?

También es importante tomar en cuenta el contexto familiar-doméstico, pensando sobre todo en dos cosas: por un lado, en la presencia de mujeres adultas en el hogar y, por el otro, en el tiempo.

Teresa Incháustegui

Los datos evidencian que el Programa es un éxito en términos de procurar educación y salud de familias pobres, pero también por el incremento tan significativo del tiempo dedicado al estudio; sin embargo, hay un aumento en las cargas de trabajo para las mujeres, tomando en cuenta las reducciones del tiempo de trabajo que los niños dedican a las labores del hogar, que repercuten directamente sobre las tareas que les corresponden a la mujeres. Hay una reducción general de 12 horas en la participación de niños en las tareas de la casa, con lo cual hay un incremento de 4 horas más para cuidarlos y una hora más para ayudarlos en las tareas escolares. Es decir, a juzgar por estas cargas, el modelo del Programa fortalece la adscripción de las mujeres a los roles de género tradicionales

de la familia, porque como resultado de estas labores, la mujer asume el papel de ama de casa cuidando la escolaridad y la salud de los hijos (porque seguramente ella también debe llevarlos al servicio de salud, recoger los apoyos, etcétera). Esto, además, provoca que las mujeres no puedan conseguir un empleo debido a todas las actividades que deben cumplir para que el Programa funcione.

Así, también se está reforzando el rol del hombre como el único proveedor. Debe haber un incremento en la capacidad de negociación de las mujeres al interior del hogar; pero, por la carga de trabajo que queda, es una mejoría marginal. En ese sentido, el Programa fortalece las adscripciones de las tareas por sexo, es decir, ha dejado intacta esa estructura y parecería que la solución a esto sería poner una tienda "Elektra" en cada comunidad para facilitar el consumo de enseres que aligeren la carga de trabajo doméstico. Las cuentas del uso de tiempo en las mujeres no cuadran, por todas las cargas de trabajo adicionales que recaen sobre ellas.

Jennifer Cooper:

Populismo no es igual a universalismo o universalidad. Pero también creo que dadas las experiencias de algunos progresos, de muchos fracasos, tenemos que ser pragmáticos y decir que universalidad es ineficacia y que, discontinua, puede ser tan mala como la falta de universalidad.

Teresa Inchaústegui:

Efectivamente, hay muchas maneras de poder hacer ajustes en el ámbito doméstico, pero evidentemente, el cambio en las relaciones de poder es de las cuestiones más importantes; la reducción de la fecundidad también está cambiando ese balance de poder, aunque esa no es la salida deseable.

Bernardo Hernández

Coincido con Mercedes González en la importancia de considerar el contexto de ciudades, de la estructura familiar y de la etapa de la familia en nuestro análisis de violencia. Desgraciadamente, nosotros contamos sólo con gente que está incorporada o en el 2002, o no incorporada. Hay pocas variaciones en los tiempos de incorporación. Entonces, sí sería difícil ver cómo está la curva de aprendizaje, o sea, cómo aprenden a lidiar con ciertas situaciones. Si pudiéramos aplicar una encuesta de este tipo en el futuro, podríamos ver diferencias en los tiempos de incorporación.

Sobre la cuestión de violencia económica, nosotros consideramos dos variables que están dentro de la Encuesta de Violencia y Toma de Decisiones 2004 (ENVIT), y la definimos como el control del dinero, el control de dar el dinero. Consideramos tan sólo dos reactivos: ¿su marido

la ha controlado amenazándola con no darle el dinero o quitárselo?, y ¿le ha quitado o ha hecho uso de sus pertenencias en contra de su voluntad? Esta es una observación relevante y habría que analizar las preguntas en forma separada. Otra pauta para analizar la violencia es su gravedad y cronicidad. No la incluimos en este análisis, pero ya hemos elaborado una tal variable.

Mónica Orozco:

La mayor proporción de beneficiarios de Oportunidades registrados en el 2002 es de zonas rurales. En cuanto a la forma de compararlos con grupos que no cuentan con Oportunidades, estamos haciendo una especie de "pegado" a través de promedios, en donde la igualdad de los dos grupos se garantiza identificando las características de pobreza bajo el mismo criterio, tanto en términos de ingresos con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), como en términos de puntajes utilizando el esquema de Oportunidades. Si se contara con un poco más de variables adicionales, tal vez podrían explorarse otros aspectos en los que, posiblemente, se presenten diferencias.

Este estudio tiene las debilidades de cualquier estudio que no se ha diseñado de manera experimental. Desafortunadamente, esta encuesta no se diseñó para medir específicamente el impacto de Oportunidades o su comportamiento; tratamos de identificar algunas categorías en las cuales pudieran estar cayendo las corresponsabilidades de Oportunidades y en las cuales se pudiera observar alguna característica. Yo no incluí resultados muy precisos porque son preliminares, pero, en general, se está observando un incremento significativo en la participación comunitaria, independiente de las pláticas de salud o el trabajo que realizan en algunas clínicas. Hay otro aspecto importante de las actividades para el fortalecimiento de la ciudadanía y que podría tener relación con esas acciones que se han estado llevando al cabo para evitar el manipuleo de la población durante procesos electorales.

Por otro lado, no tenemos manera precisa de identificar el tiempo dedicado a la consulta y el tiempo dedicado a recoger los apoyos, porque tales variables no están incluidas en la encuesta. Este es un reto importante para las próximas encuestas de ingresos y gastos: incluir algunas preguntas adicionales que permitan identificar esta información, sobre todo porque la siguiente encuesta que se levante va a contener muchos más casos de población beneficiada por Oportunidades.

Adicionalmente, quisiera hacer una precisión: no tengo la respuesta del análisis del uso del tiempo de las mujeres de Oportunidades, pero quiero aclarar que los apoyos que se entregan son en efectivo; no son cheques, y

que los apoyos tampoco son por tres años, es decir, a los tres años se realiza un proceso de certificación adicional a las encuestas periódicas de evaluación que se hacen para observar el comportamiento de los hogares, la composición demográfica y el perfil socioeconómico (las mujeres que entraron en 1997 están en su octavo año de recepción de beneficios). Entonces, tal pregunta podría ser respondida por alguien que haya hecho un estudio cualitativo.

Sobre la pregunta referente a lo que es corresponsabilidad y obligación, podría decir que corresponsabilidad es un término que se creó con el Programa mismo, y se refiere a todas estas acciones adicionales que las mujeres, los niños y las familias tienen que hacer cuando ingresan a Oportunidades. Como miembro del equipo de trabajo que elaboró dichas corresponsabilidades, sí me gustaría mencionar que, definitivamente, el término no fue acuñado como sinónimo de obligaciones para las familias participantes porque la corresponsabilidad es una parte complementaria de los apoyos.

En definitiva, sería difícil pensar que con un apoyo de 150 pesos mensuales uno va a lograr los impactos que se observan en términos de alimentación y nutrición en los niños pequeños. Tal vez, la corresponsabilidad sea aun más importante que los apoyos monetarios del Programa, porque la corresponsabilidad implica también la utilización de un apoyo en especie que corresponde a la impartición de servicios médicos gratuitos –programados en consultas para todas las familias beneficiarias–, y en donde hay un esquema establecido de atención continua para niños con el fin de vigilar su crecimiento y nutrición. El Programa adopta este término de corresponsabilidad porque realmente es parte fundamental del impacto que se logra, particularmente, en los niños y las mujeres embarazadas.

Definitivamente, las asignaciones y la distribución del trabajo del hogar son aspectos relevantes. Hay que recordar que los resultados que se están presentando, tienen que ver con lo que sucede en realidad; es decir, con los impactos positivos y negativos que se dan de manera colateral, no necesariamente previstos. Sería ilógico pensar que alguien diseñó un Programa para que las mujeres se saturen de trabajo y realicen muchas más actividades domésticas.

Me gustaría que estos resultados fueran pensados más como retos o situaciones, como temas que hay que retomar de aquí en adelante para el diseño y las acciones del Programa; y no solamente de Oportunidades, sino de programas de otras Secretarías. Entonces, hay que preguntarnos qué están haciendo los programas de infraestructura en términos de focalización de familias que necesitan más apoyos; qué están haciendo

en términos de inversión en servicios; qué estamos haciendo en términos de programas complementarios que puedan ayudar a subsanar las limitaciones propias de Oportunidades.

Por último, quiero responder al comentario de Teresa Inchaústegui. Ella mencionaba que la suma del tiempo de trabajo de las mujeres no resultaba correcta. Probablemente, fue un error de mi parte presentar tantos resultados al mismo tiempo. Algunos de los que presenté al principio, como, por ejemplo, el incremento en las horas que semanalmente dedica una mujer con la presencia de dos o más hijos menores, no es un resultado exclusivo de Oportunidades; es una situación común en todos los niveles socioeconómicos, con o sin el Programa. Yo tan sólo quería destacar algo sabido por todos, o sea, que el cuidado de los hijos está concebido como tarea de las madres sin que esto repercuta en el tiempo que los hombres dedican a tareas domésticas. Entonces, haciendo los ejercicios pertinentes, sí salen las cuentas.

Quiero mencionar un resultado que no aparece en la gráfica, que muestra que sí hay una reducción, de dos horas en promedio, en el tiempo que dedican las mujeres a las actividades del hogar, que repercute en el tiempo libre de las mujeres adultas. Algunas actividades se están delegando a otros miembros de la familia.

Por último me gustaría recalcar la seriedad de los resultados sobre la importancia de la posesión de enseres domésticos, porque podría parecer que todo lo resolvemos poniendo tiendas “Elektra”. Este es un tema que se debe reflexionar seriamente porque yo no sé cuántas de ustedes dediquen 9 horas diarias a cargar agua y a lavar en lavadero.

María de la Paz López:

Coincido con el planteamiento de Mercedes González de la Rocha sobre la incorporación de otras variables. Mucho del trabajo alrededor del proyecto de Oportunidades es un proceso continuo de evaluación que ha generado preguntas que no podemos responder mediante los instrumentos de recolección de datos del Programa.

En este sentido, se ha planteado la necesidad de buscar nuevas formas de obtener información que el sistema estadístico nacional no es capaz de producir aún, a pesar de todos los avances y el esfuerzo que han hecho el INEGI y algunas otras instituciones que generan información estadística. Cuando hace algunos años se nos planteó la posibilidad de realizar análisis para entender la condición social de las mujeres y los efectos que podría estar teniendo el Programa, nos preguntamos dónde encontrar la información para hacerlo. Por eso hay que producir formas de obtener

información cuantitativa, especialmente dadas las exigencias metodológicas que aquí se han planteado.

Lo que se ha logrado hacer a la fecha está limitado a la información que se tiene. Sin embargo, las investigaciones cualitativas del grupo de Mercedes González en el CIESAS, algunos de los trabajos del Instituto de Salud Pública y algunos trabajos previos que se hicieron desde el Instituto de Investigación Internacional de la Política Alimenticia en sus inicios, marcaron algunas pautas de investigación con las que estamos en deuda.

La idea de presentar y discutir aquí todas estas iniciativas de proyectos que queremos encaminar, proviene de esos hallazgos de investigación. Así, me parece un acierto el haber incorporado la parte cualitativa a la evaluación de un Programa como éste. Nosotros no nos habríamos planteado algunas de las preguntas que están en la evaluación cuantitativa del Dr. Maldonado y su equipo, porque justamente surgieron de algunos grupos focales.

Bernardo Hernández dice que la información no es contundente; entonces, hay que elaborar formas de obtener información que muestren los impactos. Con todas lo discutido, podremos conformar una agenda de investigación con una visión de género, más allá de lo que ahora estamos haciendo.

Moderadora: Cecilia Loría

Valdría la pena retomar lo que señalaba Naila Cabid sobre cómo devolver estas investigaciones a las propias beneficiarias, y ver cómo esto permitiría mejorar la eficacia del Programa y mejorar la participación. Hay programas en otros países en los que, al disminuir las visitas al médico o a los servicios de salud –que en algún momento son espacios de socialización–, las mujeres pierdan ese espacio. Entonces se mejora la eficacia de la atención médica a través de las pláticas, pero ¿cómo se pueden abrir otros espacios para vincular esta relación individual o aislada de las familias con el Programa?

María de la Paz López

La idea no es presentar ni propuestas ni investigaciones acabadas; estamos en un proceso de construcción y quisimos venir a dialogar con ustedes que conocen estos temas, y que pueden aportar mucho a la discusión y a la visión que podemos tener sobre el Programa; no sólo en términos de su contenido, sino en las posibilidades que, desde la perspectiva de género, pueden ayudar a un mejoramiento de la condición social de las mujeres.

Ayer se presentaron algunas de las propuestas de este proyecto, hoy vamos a ver el resto. La primera es la de Rosa María Rubalcava y Sandra Murillo, que aborda el tema de las localidades de los hogares como espacios de concreción de Oportunidades.

Después, viene el trabajo de Cecilia Rodríguez, intitulado “Una aproximación al estado del arte”.

Posteriormente, Guadalupe Espinosa, quien como ustedes saben, ha tenido una larga trayectoria en trabajo con mujeres: primero como directora de UNIFEM en la región y ahora como consultora privada, pero trabajando muy cerca los proyectos relacionados con INDESOL y con Oportunidades.

Nuestra moderadora es Elena Urrutia, pionera y directora del Programa Interdisciplinario de Estudio de la Mujer de El Colegio de México.

“Especificidad territorial y de género en los ingresos de los hogares rurales: el caso de Guanajuato”

Rosa María Rubalcava
Sandra Murillo

I. Justificación

El padrón de hogares beneficiarios del *Programa Oportunidades* en el medio rural es una fuente excepcional de información para conocer las características socioeconómicas de las unidades domésticas más pobres del país.

Los hogares de interés para este estudio son aquellos en que el esfuerzo económico femenino es más significativo, en términos relativos, que el de los hombres porque presenta peculiaridades en su localización espacial, organización doméstica y en las estrategias de supervivencia a que recurre. Estos rasgos específicos quedan ocultos en el índice de ingreso *per capita*, la medida más utilizada para calificar la situación de pobreza de los hogares, que ignora la autoexplotación forzada de sus recursos humanos y, por ello, subestima sus carencias.

II. Objetivos e hipótesis

Diversas investigaciones permiten conjeturar que en las comunidades rurales más pobres las desventajas económicas relativas de las mujeres se acentúan en los hogares ubicados en los territorios más aislados. Para corroborar esta sospecha es necesario examinar los componentes del ingreso *per capita* de los hogares en las zonas segregadas y polarizadas donde se espera que se manifiesten con mayor claridad.

En un trabajo sobre el estado de Guanajuato se encontraron evidencias del condicionamiento económico que impone el entorno geográfico; no obstante, no se profundizó en las diferencias de género en los hogares por carecer de la información necesaria para este tipo de análisis. Los resultados obtenidos servirán para dar un contexto socioespacial a la presente propuesta, ya que la entidad reúne además dos características que modifican sustancialmente las opciones de ingreso de los hogares: la primera es la maquila rural y las agroindustrias, y la segunda su tradicional flujo de emigración a Estados Unidos.

III. Fuentes de información

Las encuestas ENCASEH de *Oportunidades* constituyen un acervo de datos de hogares de gran valor para la investigación social porque captan información demográfica y socioeconómica que puede analizarse desde

una perspectiva que indague sobre las diferencias de género que se expresan en los ingresos del hogar. En el medio rural los ingresos monetarios, tanto procedentes del trabajo como de otras fuentes, varían mucho dependiendo de la época del año y eso hace que deban examinarse detenidamente con relación a diversos factores vinculados con las necesidades y recursos de los hogares.

La rentabilidad diferencial del trabajo de hombres y mujeres, el número y condición de las personas del hogar que generan ingresos monetarios, así como el número de dependientes económicos, son variables que es necesario incorporar al análisis porque su omisión subestima la pobreza de las mujeres. Para construir los índices que permitan aproximarse a estos factores, se tomarán en cuenta variables como las siguientes: i) la composición del hogar por edad, sexo y parentesco con el jefe o jefa, de los miembros del hogar; ii) las prácticas migratorias y los recursos que generan; iii) la participación de los miembros del hogar en diversas actividades, tanto agropecuarias como industriales, comerciales y de servicios; iv) la disponibilidad de activos físicos y financieros en el hogar; v) las modalidades de uso de la tierra (tipo de terreno, superficie total y superficie cosechada, cultivos, producción, tecnología, animales, etc.); y, vi) las redes sociales de apoyo (familiares y comunitarias) con que cuenta el hogar.

Las diferencias de condiciones socioeconómicas entre estados, municipios y localidades son fundamentales en relación con las políticas sociales. Las localidades, como entorno espacial inmediato de los hogares, presentan rasgos que facilitan o impiden aprovechar las ventajas que ofrecen los programas. Empero, por falta de representatividad de las encuestas de hogares del INEGI, no hay información en estos niveles territoriales sobre las variables y ámbitos que registran los censos de beneficiarios de *Oportunidades*.

La conveniencia de considerar desagregaciones espaciales se aprecia hasta en los indicadores demográficos más elementales. Por ejemplo, en el índice de masculinidad del estado de Guanajuato –que es el segundo más bajo del país–, esta relación es de 91.92 hombres por cada cien mujeres, mientras que el promedio nacional es 95.39. Una posible explicación para este valor surge del hecho que Guanajuato es una entidad reconocida por su elevada emigración a los Estados Unidos. Los hogares que tienen familiares en ese país reciben ingresos por remesas que, por su bajo monto e irregularidad, podemos suponer que no compensan económicamente la ausencia del migrante.

Referencias consultadas:

Banco Mundial, 2004, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno,* México, Banco Mundial (350 p.).

Escobar, Agustín, 2005, “El valor de la comunidad”, en *Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, 21*,.Secretaria de Desarrollo Social. (42 p.)

www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/CuadernosyDoctos/PDFs%20SEDESOL/PDFs%20Cuadernos/21%20Cuad.pdf – (último acceso: mayo de 2005).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de Datos de la Muestra Censal,* México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000, *Cuestionario del módulo agropecuario de la Encuesta Nacional de Empleo,* México.

Programa de Desarrollo Oportunidades, 2004, *Manual Micro Regiones,* México. (20 p.)

www.sedesol.gob.mx/ manualmicroregiones/02_Sedesol_PDHO.pdf – (último acceso: mayo de 2005).

Programa de Desarrollo Oportunidades, 2004, *Resumen Ejecutivo de la Práctica de Innovación,* México*.* (17 p.)

www.innova.gob.mx/archivos/ 6/1/5/files/archivos/sip-7510.pdf (último acceso: mayo de 2005).

Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1999, *Más oportunidades para las familias pobres,* México, Secretaría de de Desarrollo Social, México.

Programa de Educación, Salud y Alimentación, 1999, *Cuestionario de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares*, México.

Secretaria de Desarrollo Social, 2003, *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003*, México. (72 p.)

www.progresa.gob.mx/transparencia/ Reglas_operacion_2003.pdf (último acceso: mayo de 2005).

Comentarios adicionales presentados durante el Seminario

El punto de este trabajo se vincula, sobre todo, con una inquietud metodológica de mostrar que la diversidad en los hogares y en las localidades, como los entornos sociales más inmediatos de concreción de oportunidades para las mujeres, es lo que ha permitido crear modelos satisfactorios para la pobreza en general, como quiera que se mida, y para la pobreza femenina en particular.

En consecuencia, se requiere profundizar en la investigación empírica para hacer observables las diferencias de género implícitas, la condición de desventaja de las mujeres, ampliamente documentada mediante estudios de caso de las políticas públicas, sean o no de gobierno, dirigidas a superar la pobreza. Creo que en la política pública ha habido un traslado del interés en la pobreza a un interés en los pobres, que se debe examinar con más cuidado.

Esta perspectiva es la primera inconsistencia entre la unidad teórica prácticamente relevante y aquella más empíricamente accesible, tanto para el análisis como para las prácticas de las políticas del desarrollo teórico que sustentan la necesidad de adoptar una perspectiva de género para el estudio de la pobreza.

Lo anterior tiene implicaciones en los campos metodológicos y técnicos, pero desde nuestro parecer el orden debe estar invertido; si primero se decidieran las técnicas que se aplicarán para identificar a los pobres, nada garantizaría la compatibilidad de la medición utilizada con la forma de medir que debiera surgir de una lógica de investigación, guiada por la conceptuación de las diferencias de género en relación con la pobreza; no obstante, las mediciones de la pobreza se basan en la información que proveen las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI, la cuales carecen de representatividad para dar a la pobreza una especificación socioespacial. Creo que las Encuestas de Caracterización Socioeconómica de los Hogares del Programa Oportunidades, son una importante fuente para el estudio de la pobreza rural con perspectiva de género.

Es necesario ver qué pasa con los hogares en términos territoriales. En México sabemos muy poco de cómo nacen, crecen, se reproducen y mueren las localidades, y un programa que busque trascender necesita considerar eso.

Para este proyecto se eligió el estado de Guanajuato, por la cantidad de información acumulada previamente y porque ejemplifica la situación territorial, generalizable al país, en torno a la ausencia de localidades.

Guanajuato cuenta con una sola localidad que concentra un millón de habitantes y paulatinamente se va reduciendo el número de habitantes en las demás localidades (lámina 1).

Lámina 1

Distribución de la población en el territorio de Guanajuato

Población total: **4 663 032**
Localidades: **8932**
Localidades con más de 2 viviendas: **5835**

- **1** localidad con más de 1 millón habitantes (León)
- **3** localidades entre 100 mil y 500 mil (Irapuato-Celaya-Salamanca)
- **8** localidades con entre 50 mil y 100 mil habitantes
- **14** localidades entre 20 mil y 50 mil habitantes
- **26** localidades entre 5 mil y 20 mil habitantes
- **384** localidades entre mil y 5 mil habitantes
- **624** localidades entre 500 y 999 habitantes
- **1964** localidades entre 100 y 499 habitantes
- **842** localidades entre 50 y 99 habitantes
- **1969** localidades entre 1 y 49 habitantes
- **3097** localidades con una o dos viviendas (sin datos)

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI)

Se aplicaron los índices de marginación construidos por CONAPO para definir dos conjuntos de municipios que nos interesan particularmente, es decir, los municipios de alta y muy alta marginación (lámina 2).

Lámina 2

Localidades de *alta* o *muy alta* marginación

Muy alta marginación:
- Localidades 1 006
- Población 89 721

Alta marginación:
- Localidades 3 402
- Población 972 829

  - Exluidas: 3 096 localidades (20 805 habitantes)
  - Fuente: CONAPO *Indice de marginación a nivel localidad, 2000*

Asimismo, clasificamos dos grandes grupos de municipios que vamos a llamar: municipios segregados y municipios polarizados (lámina 3).

Lámina 3

Municipios de interés

- ***Municipios segregados***: con más de 80% de la población en localidades de *alta* o *muy alta* marginación

- ***Municipios polarizados***: con entre 40% y 60% de la población en los extremos de la escala de marginación

Uno de los aspectos fundamentales que nos interesa incluir en el proyecto es la diferencia en la generación de ingresos entre los miembros del hogar, o sea, nos interesa analizar quién es el que percibe el mayor ingreso monetario, al cual llamaremos jefe económico; Así por ejemplo, en los municipios segregados, no se esperaría gran participación de las mujeres. Al respecto, los datos muestran que el 19% de los hogares presentan jefatura económica femenina y el 81% masculina (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1

Guanajuato: número y porcentaje de hogares beneficiarios por año de incorporación en municipios segregados y polarizados
(Fuente: ENCASEH)

	Año de incorporación								
Municipio	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2004**	**Total**
Socialmente segregados									
Atarjea	36	181	**394**	20	23	322	0	9	985
%	*3.7*	*18.4*	***40.0***	*2.0*	*2.3*	*32.7*	*0.0*	*0.9*	*100*
Jerécuaro	0	0	**5,341**	0	4	1,557	0	95	6,997
%	*0.0*	*0.0*	***76.3***	*0.0*	*0.1*	*22.3*	*0.0*	*1.4*	*100*
San Diego De La Unión	0	1	**1,820**	609	44	342	318	169	3,303
%	*0.0*	*0.0*	***55.1***	*18.4*	*1.3*	*10.4*	*9.6*	*5.1*	*100*
Tierra Blanca	123	664	**379**	72	31	385	125	99	1,878
%	*6.5*	*35.4*	***20.2***	*3.8*	*1.7*	*20.5*	*6.7*	*5.3*	*100*
Victoria	177	508	**702**	250	0	619	318	140	2,714
%	*6.5*	*18.7*	***25.9***	*9.2*	*0.0*	*22.8*	*11.7*	*5.2*	*100*
Xichú	69	421	**771**	24	0	523	88	4	1,900
%	*3.6*	*22.2*	***40.6***	*1.3*	*0.0*	*27.5*	*4.6*	*0.2*	*100*
Polarizados									
Allende	0	2	**4,481**	1,052	639	1,793	472	566	9,005
%	*0.0*	*0.0*	***49.8***	*11.7*	*7.1*	*19.9*	*5.2*	*6.3*	*100*
Apaseo El Alto	0	0	**2,387**	359	7	1,206	160	100	4,219
%	*0.0*	*0.0*	***56.6***	*8.5*	*0.2*	*28.6*	*3.8*	*2.4*	*100*
Dolores Hidalgo	0	1	**4,564**	919	547	1,063	412	808	8,314
%	*0.0*	*0.0*	***54.9***	*11.1*	*6.6*	*12.8*	*5.0*	*9.7*	*100*
San Luis De La Paz	0	1,593	**1,557**	192	169	1,420	113	906	5,950
%	*0.0*	*26.8*	***26.2***	*3.2*	*2.8*	*23.9*	*1.9*	*15.2*	*100*
Valle De Santiago	0	688	**2,804**	2,081	61	533	753	1,695	8,615
%	*0.0*	*8.0*	***32.5***	*24.2*	*0.7*	*6.2*	*8.7*	*19.7*	*100*
Resto	74	6,811	**38,245**	14,892	2,402	15,211	7,043	19,815	104,493
%	*0.1*	*6.5*	***36.6***	*14.3*	*2.3*	*14.6*	*6.7*	*19.0*	*100*
Total	479	10,870	**63,445**	20,470	3,927	24,974	9,802	24,406	158,373
%	*0.3*	*6.9*	***40.1***	*12.9*	*2.5*	*15.8*	*6.2*	*15.4*	*100*

Cuadro 2

Guanajuato. Hogares beneficiarios (1998)
Indicadores seleccionados: municipios polarizados

Municipios polarizados (hogares con jefatura económica femenina)

Municipio	Número de hogares	%	Número de miembros (Mediana)	Número de perceptores (Mediana)	Ingreso por perceptor (Mediana)	Miembros por perceptor (Mediana)	Ingreso per cápita (Mediana)
Allende	811	18	6	1	1,240	3.00	371
Apaseo El Alto	450	20	4	1	1,200	2.50	425
Dolores Hidalgo	1,069	24	5	1	1,500	3.00	440
San Luis De La Paz	326	22	5	1	1,400	3.00	387
Valle De Santiago	665	26	5	1	1,400	3.00	445
Total	3,321	22	5	1	1,400	3.00	425

Municipios polarizados (hogares con jefatura económica masculina)

Municipio	Número de hogares	%	Número de miembros (Mediana)	Número de perceptores (Mediana)	Ingreso por perceptor (Mediana)	Miembros por perceptor (Mediana)	Ingreso per cápita (Mediana)
Allende	3,583	82	7	1	1,987	5.00	402
Apaseo El Alto	1,857	80	5	1	1,800	4.00	448
Dolores Hidalgo	3,375	76	6	1	1,800	4.67	400
San Luis De La Paz	1,176	78	6	1	1,680	5.00	392
Valle De Santiago	1,866	74	5	1	1,624	4.00	400
Total	11,857	78	6	1	1,800	4.67	400

Como conclusiones preliminares y de forma muy general, podemos mencionar que se encontraron ciertas regularidades: el ingreso promedio en los hogares con jefatura económica femenina es menor que el de los hombres; el número de miembros en el hogar es uno menos en hogares jefaturados por mujeres que en hogares jefaturados por hombres, sin embrago, encontramos la presencia de dos perceptores en hogares con jefatura femenina y un solo perceptor en hogares jefaturados por hombres; y, por último, observamos que el ingreso *per cápita* es mayor en el caso de los hogares con jefatura femenina que en los de jefatura masculina (cuadro 3).

Cuadro 3

Guanajuato. Hogares beneficiarios (1998)
Indicadores seleccionados: resto de los municipios

Resto de los municipios (hogares con jefatura económica femenina)

Municipio	Número de hogares	%	Número de miembros (Mediana)	Número de perceptores (Mediana)	Ingreso por perceptor (Mediana)	Miembros por perceptor (Mediana)	Ingreso per cápita (Mediana)
Resto de los municipios	7,519	20.7	5	2	1400	3.00	450

Resto de los municipios (hogares con jefatura económica masculina)

Municipio	Número de hogares	%	Número de miembros (Mediana)	Número de perceptores (Mediana)	Ingreso por perceptor (Mediana)	Miembros por perceptor (Mediana)	Ingreso per cápita (Mediana)
Resto de los municipios	28,755	79.3	6	1	1,680	4.00	400

Por lo tanto, lo que nosotras queremos hacer es entrar a la profundidad de esos hogares y desglosar sus fuentes de ingreso para ver las distintas organizaciones domésticas. Los hogares que hemos encontrado con jefatura económica femenina, son hogares avanzados en el ciclo doméstico; incluso los que ya no están dentro del padrón de Oportunidades (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Guanajuato: número y porcentaje de hogares beneficiarios en municipios segregados y polarizados según año de incorporación (Fuente: ENCASEH)

Municipio	Año de incorporación																Total	
	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2004	%		%
Socialmente segregados																		
Atarjea	36	*7.5*	181	*1.7*	394	*0.6*	20	*0.1*	23	*0.6*	322	*1.3*	0	*0.0*	9	*0.0*	985	*0.6*
Jerécuaro	0	*0.0*	0	*0.0*	5,341	*8.4*	0	*0.0*	4	*0.1*	1,557	*6.2*	0	*0.0*	95	*0.4*	6,997	*4.4*
San Diego De La Unión	0	*0.0*	1	*0.0*	1,820	*2.9*	609	*3.0*	44	*1.1*	342	*1.4*	318	*3.2*	169	*0.7*	3,303	*2.1*
Tierra Blanca	123	*25.7*	664	*6.1*	379	*0.6*	72	*0.4*	31	*0.8*	385	*1.5*	125	*1.3*	99	*0.4*	1,878	*1.2*
Victoria	177	*37.0*	508	*4.7*	702	*1.1*	250	*1.2*	0	*0.0*	619	*2.5*	318	*3.2*	140	*0.6*	2,714	*1.7*
Xichú	69	*14.4*	421	*3.9*	771	*1.2*	24	*0.1*	0	*0.0*	523	*2.1*	88	*0.9*	4	*0.0*	1,900	*1.2*
Polarizados																		
Allende	0	*0.0*	2	*0.0*	4,481	*7.1*	1,052	*5.1*	639	*16.3*	1,793	*7.2*	472	*4.8*	566	*2.3*	9,005	*5.7*
Apaseo El Alto	0	*0.0*	0	*0.0*	2,387	*3.8*	359	*1.8*	7	*0.2*	1,206	*4.8*	160	*1.6*	100	*0.4*	4,219	*2.7*
Dolores Hidalgo	0	*0.0*	1	*0.0*	4,564	*7.2*	919	*4.5*	547	*13.9*	1,063	*4.3*	412	*4.2*	808	*3.3*	8,314	*5.2*
San Luis De La Paz	0	*0.0*	1,593	*14.7*	1,557	*2.5*	192	*0.9*	169	*4.3*	1,420	*5.7*	113	*1.2*	906	*3.7*	5,950	*3.8*
Valle De Santiago	0	*0.0*	688	*6.3*	2,804	*4.4*	2,081	*10.2*	61	*1.6*	533	*2.1*	753	*7.7*	1,695	*6.9*	8,615	*5.4*
Resto	74	*15.4*	6,811	*62.7*	38,245	*60.3*	14,892	*72.8*	2,402	*61.2*	15,211	*60.9*	7,043	*71.9*	19,815	*81.2*	104,493	*66.0*
Total	479	*100.0*	10,870	*100.0*	63,445	*100.0*	20,470	*100.0*	3,927	*100.0*	24,974	*100.0*	9,802	*100.0*	24,406	*100.0*	158,373	*100.0*

Se ha hablado en este Seminario de tratar este tema como un asunto de derechos, y cabe decir que los derechos económicos como parte de los derechos humanos, pueden ser violados. Los derechos se pueden violar por acción o por omisión, y yo me atrevo a sostener que también se pueden violar por medición.

Finalmente, a modo de ejemplo, quisiera mencionar un aspecto muy grave que se está presentando y que se refiere al caso de las mujeres de tercera edad que son el sostén del hogar; estas mujeres sostienen a su padre, a su madre y a un tío, uno de 90 años, uno de 85 años y uno de 79 años, que no pueden trabajar. Al respecto sería importante cuestionar y considerar si Oportunidades planeó incluir algunos beneficios para este tipo de situaciones.

“Las mujeres en el Programa Progresa-Oportunidades: una aproximación al estado del arte”

Cecilia Rodríguez
Xóchitl Pérez Ovando
Yadira Rodríguez Espino

Desde el inicio de Progresa, se han generado numerosos documentos de análisis al respecto. El Programa se ha convertido en un centro de interés para investigadores, diseñadores de políticas públicas y organizaciones de la sociedad civil, pero, hasta el momento, no se cuenta con un esfuerzo de sistematización que permita ver de qué manera las mujeres beneficiarias o que pueden serlo, han sido estudiadas en el marco del Programa. Este es el tema de nuestro proyecto, que consideramos *sui géneris* por ser una investigación sobre investigaciones ya realizadas .

Para llevarla a cabo nos planteamos las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo han sido visualizadas las mujeres en el Programa Progresa-Oportunidades? ¿Cuáles son los principales impactos que el Programa ha tenido sobre las mujeres a lo largo de sus años de implementación? ¿Qué efectos esperados e inesperados, favorables o no, afectan de manera directa o indirecta a las mujeres y sus condiciones de vida? ¿Cuáles han sido las áreas de acción del Programa en donde los impactos son más favorables a las mujeres y en cuáles se presentan mayores obstáculos o limitaciones? ¿Desde qué perspectivas y a partir de qué ejes analíticos ha sido abordado el Programa en estudios de carácter independiente? ¿Cuáles han sido las recomendaciones que se han hecho?, y de éstas ¿cuáles se han incorporado al Programa a lo largo de los años de existencia? Finalmente, ¿qué retos enfrenta el Programa en lo futuro?

El objetivo general es crear un estado del arte, aproximación ambiciosa cuya idea final es recopilar propuestas de hacia dónde debe ir la investigación, así como elaborar un prontuario con los hallazgos y recomendaciones más importantes y con los retos que hay que enfrentar.

Los objetivos específicos de este proyecto son:

1) Contextualizar el surgimiento de Progresa-Oportunidades en el marco de la estrategia económica neoliberal y en las políticas sociales de combate a la pobreza en México.

2) Identificar el impacto que las acciones del Programa ha tenido sobre las mujeres desde su creación.

3) Identificar los principales actores sociales (básicamente académicos en el contexto de México y fuera de México) que han analizado el Programa Progresa-Oportunidades, y conocer desde qué perspectivas lo han hecho y cómo han evaluado sus resultados y efectos.

4) Determinar los ejes temáticos fundamentales de las investigaciones realizadas.

5) Proporcionar insumos para la elaboración de recomendaciones al Programa y para el establecimiento de una agenda de investigación.

Se trata de una investigación de corte documental, en la cual, más que hacer una búsqueda exhaustiva de documentos y de investigaciones, pretendemos profundizar en lo que se ha hecho.

Así, por estado del arte entendemos el proceso que nos permite integrar la teoría, mejorar la información y discutir los aportes de investigación más importantes con relación a las mujeres beneficiarias o posibles beneficiarias del Programa.

Decidimos organizar esta investigación de manera inicial en tres grandes apartados: el surgimiento y actualidad del Programa Progresa-Oportunidades, los estudios de impacto sobre Progresa-Oportunidades y el Programa visto desde el exterior.

Es muy importante hacer una contextualización histórica y social del Programa. Conocer este contexto nos permite entender las características que tiene y ha tenido a lo largo del tiempo. Tales características van desde el discurso mismo que se ha utilizado –que varía enormemente en el Progresa y en el Programa Oportunidades– hasta las líneas de acción que se han seguido.

En este primer gran apartado, se incorpora el contexto histórico social, el tema de la pobreza en el discurso de las políticas sociales en México y las variaciones en el discurso oficial sobre los debates en torno a la pobreza a lo largo del tiempo. Asimismo, se pretende analizar cómo han sido contextualizadas las mujeres dentro del Programa Progresa y dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

De esta manera, nuestro primer gran rubro de documentos por revisar son los estudios de impacto del Programa (encargados a la misma Secretaría de Desarrollo Social). Por un lado, tenemos como antecedentes los avances de 1999 y, luego, una evaluación de impacto que abarca desde 1998 al 2000. Posteriormente, hay evaluaciones anuales del 2001 al 2004. En los estudios independientes estamos considerando los estudios

académicos tanto de autores nacionales como extranjeros, la revisión de tesis de licenciatura y posgrado y algunos escritos o análisis que provienen de la sociedad civil.

En cuanto al tercer gran apartado del Programa, planeamos revisar documentos de organismos regionales y de organismos internacionales: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Nuestro antecedente más remoto es el documento de avances de 1999, estudio preliminar cuyos temas después fueron profundizados en las siguientes evaluaciones.

Posteriormente, entre 1998 y 2000 se elabora el primer trabajo de evaluación de impacto de Progresa. Estas investigaciones fueron realizadas por el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias y por el CIESAS, evaluando los temas de salud, alimentación, salud, educación, impacto comunitario, impacto laboral y relaciones familiares, así como aspectos operativos Programa, su metodología de evaluación y la identificación de beneficiarios (lámina 1).

Lámina 1

EVALUACIÓN DE IMPACTO 1998-2000 (IFPRI)

Entre 1998 y 2000 se desarrolló el primer trabajo de evaluación del impacto del Progresa, mismo que fue publicado en 2000 en 8 tomos y un documento síntesis, los cuales contienen estudios realizados por los evaluadores externos participantes, coordinados por el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI) y el CIESAS.

- Alimentación
- Salud.
- Educación
- Impacto a nivel comunitario
- Impacto en el trabajo y las relaciones familiares.
- Aspectos operativos del Programa.
- ¿Está dando buenos resultados Progresa? Informe de los resultados de una evaluación realizada por el IFPRI 2000.
- Metodología de Evaluación del Programa
- Identificación de beneficiarios

Luego está la evaluación de 2001. En este año, fue el Centro de Investigación y Docencia Económicas el que realizó la evaluación externa y, por otra parte, el Instituto Nacional de Salud Pública –en el marco de este convenio de evaluación– encargó al CIESAS la evaluación cualitativa del Programa en zonas semiurbanas. Aquí tenemos tres documentos distintos: la evaluación de Progresa a nivel estatal (los indicadores de

seguimiento, evaluación y gestión); la evaluación de los impactos del Programa sobre los hogares con las encuestas de evaluación (ENCEL); y, los resultados de la evaluación cualitativa basal del Progresa semiurbano (lámina 2).

Lámina 2

EVALUACIÓN 2001

Este año, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó la evaluación externa de los resultados e impacto del Programa. Además, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), en el marco del Convenio para la evaluación externa, encomendó al CIESAS, la evaluación cualitativa del Programa en zonas semiurbanas.

- Evaluación del Progresa a nivel estatal: indicadores de seguimiento, evaluación y gestión (CIDE).
- Evaluación de los impactos del Programa sobre los hogares: Encuestas de Evaluación (ENCEL) (CIDE).
- Resultados de la evaluación cualitativa basal del Progresa semiurbano (CIESAS).

En la evaluación de 2002, el Instituto Nacional de Salud Pública coordinó cinco estudios de evaluación del Programa, y el CIESAS elaboró otros dos documentos, priorizando los siguientes temas: el impacto de la utilización de servicios de salud en el medio rural; el impacto sobre la inscripción escolar de primaria, secundaria y media superior; el análisis prelimar sobre el cambio de variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa –que abarca desde 1997 hasta el 2001–; la evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano; la evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa a las reglas de operación; y el documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos por parte del CIESAS (lámina 3).

Lámina 3

EVALUACIÓN 2002

El INSP coordinó cinco estudios de evaluación del Programa. Por su parte, el CIESAS realizó dos documentos con los resultados de la evaluación cualitativa.

- Resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (INSP/CIDE/CIESAS).
- Documento de introducción. Evaluación de resultados de impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2002.
- Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural.
- Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior.

Para 2003, el Instituto Nacional de Salud Pública también coordinó los estudios de evaluación, y el CIESAS realizó un documento con los resultados de la evaluación cualitativa. Todos estos documentos están en un solo tomo que incluye estos cuatro productos que son: evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar, su impacto en la mortalidad materna e infantil, la evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las reglas de operación y, finalmente, la evaluación cualitativa del Programa Oportunidades (láminas 5 y 6).

Lámina 5

EVALUACIÓN 2003

En este año, el INSP coordinó 3 estudios de evaluación del programa. Por su parte, el CIESAS realizó un documento con los resultados de la evaluación cualitativa. Se trata de un solo tomo que incluye:

- Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar.
- Evaluación del impacto de Oportunidades en la mortalidad materna e infantil.
- Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación.
- Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003.

Lámina 6

- Análisis preliminar sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2001.
- Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano.
- Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación.
- Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos (CIESAS).

Para el 2004, tenemos 12 productos en los cuales se trabajaron los impactos a mediano plazo para las zonas rurales y a corto plazo para las zonas urbanas. Llegado ese punto, hay otro tipo de trabajos que abordan nuevos temas como, por ejemplo, el impacto de Oportunidades sobre la educación y trabajo de jóvenes que tenían de 9 a 15 años en 1977; el impacto a mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales, o el estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin Oportunidades; y, finalmente, el impacto de Oportunidades en los comportamientos de riesgo de los adolescentes y sus consecuencias inmediatas (láminas 7 y 8).

Lámina 7

EVALUACIÓN 2004

El INSP y el CIESAS coordinaron la evaluación de impacto de los diversos componentes del Programa, utilizando tanto metodologías cuantitativas (coordinados por el INSP), como abordajes cualitativos (coordinados en su mayoría por el CIESAS).

- Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años en 1997.
- Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa.
- Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales.

Lámina 8

- Impacto de Oportunidades en la salud reproductiva de la población beneficiaria.
- Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales.
- Estudio sobre el consumo de los suplementos alimenticios Nutrisano y Nutrivida en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de Oportunidades.
- Estudio comparativo sobre el estado nutricional y la adquisición de lenguaje entre niños de localidades urbanas con y sin Oportunidades.
- Impacto de mediano plazo del paquete de Oportunidades, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997.

En este tiempo hemos podido avanzar en dos frentes: por una parte en la conformación del contexto socio-histórico del surgimiento del Programa y, por otra, en la revisión de las evaluaciones de impacto que se han encargado por medio de la Sedesol. (No serán incluidos los documentos elaborados a partir de las otras instancias que participan en el Programa como son la SSA, la SEP y la SHCP. Tampoco se considerarán artículos periodísticos).

Algunos datos generales de la ubicación de Progresa-Oportunidades en el marco de una estrategia económica neoliberal, incluyen tanto aspectos positivos como negativos del neoliberalismo. Dentro de los efectos positivos en el plano social, se ha hecho posible el intercambio de

productos básicos a precios bajos que ha beneficiado a las clases populares. También desaparecen "ciertas fronteras" entre países, lo que permite la movilidad de la gente; se ha promovido el intercambio de información y se han acortado costos en el campo cultural, productivo y científico lo que ha supuesto una nueva estrategia política en la que se exhorta a los pobres a que se organicen en la lucha contra la pobreza, o sea, se promueve la toma de conciencia del problema y se contribuye con su trabajo. Un efecto importante es lo que se conoce como "politización de la sociedad civil", es decir, la erosión del poder de los Estados, con variaciones entre los países y las regiones. Así, surge una sociedad civil politizada que también, de alguna forma, ha atendido el tema de la pobreza y sus mecanismos de superación.

Sin embargo, los efectos negativos en el plano social también son muy importantes. El primero es que por primera vez en la historia, la estrategia neoliberal se acompaña de un proceso de crecimiento económico con desempleo. Un ejemplo es que la gente puede tener más educación pero sin que la política pública y la política económica generen los empleos necesarios; otro es que el Estado, al tener que hacerse cargo de esta transición económica, presta menos atención a los aspectos sociales, pasando las obligaciones del Estado benefactor a, por decirlo de alguna manera, una sociedad benefactora.

La década de los 80 se consideró como la década perdida, fundamentalmente por la agudización de la pobreza que impidió a la gente satisfacer sus necesidades básicas; entonces, la estrategia de globalización del neoliberalismo genera una serie de propuestas que tienen varias metas: consolidar la globalización bajo las reglas de la competencia, detener el deterioro social, conservar los márgenes de gobernabilidad de los distintos Estados y consolidar los equilibrios políticos existentes, destacando el impulso en la estrategia de exportación. La transición de un Estado benefactor a una sociedad benefactora, tiene como característica que la política social se descentralice, la selectividad versus la universalidad de las políticas sociales y el énfasis en empleo, educación básica y salud preventiva.

¿Cuáles son estas metas de la descentralización de la política social? Por un lado, lograr que la política social llegue a todos, eliminar el control y los privilegios de la burocracia central y fomentar una mayor participación comunitaria en las políticas sociales.

Otro aspecto es optar por políticas focalizadas y abandonar las que pretenden tener una cobertura universal, pero ya vimos que en el caso de Progresa se logran combinar ambas estrategias.

También se considera que hay ciertos argumentos en estas políticas focalizadas para legitimarlas: se argumenta que se intenta compensar el empobrecimiento anterior al neoliberalismo y del cual, por lo tanto, no se es responsable, aunque también acompañó la transición hacia la globalización; se orientan a los sectores más pobres donde las políticas sociales previas no llegaban o llegaban en menor medida, porque estas políticas iban dirigidas a clases medias o clases obreras sindicalizadas; se hace un desplazamiento hacia una nueva población y también estas políticas se dirigen a zonas y grupos en conflicto, a los más pobres y marginales.

Finalmente, ¿cuáles son estas características? Están dirigidas a los más pobres, buscan corresponsabilizarlos en el combate contra la pobreza, se alejan del paternalismo y se establecen por acuerdos directos sin mediación entre gobernantes y gobernados.

Por último, deseamos señalar, de manera preliminar, la revisión que hicimos del documento de Progresa y del documento de Oportunidades. En el caso de Progresa sí se toma en cuenta a las mujeres, sus condiciones de pobreza, sobre todo en relación a los hombres. Aunque no se habla de perspectiva de género, hay dos capítulos, uno dedicado a la situación de las mujeres en pobreza y el otro a la educación de las niñas. En el Programa Oportunidades de este sexenio, se retoma un discurso también acorde con los cambios: se habla de visión de género, de perspectiva de género, de equidad. Este es un tema que será parte de nuestra investigación, para dar cuenta de los cambios entre un Programa y otro.

“La participación en la actividad económica de las beneficiarias de Oportunidades y su relación con la normatividad (corresponsabilidad) de éste y otros programas sociales”

Guadalupe Espinosa
Consultora Privada

La propuesta que se presenta en el marco del convenio Oportunidades/Colegio de México, y que tiene como antecedente el trabajo realizado en el proyecto Observatorio de Género y Pobreza (INDESOL, SEDESOL, COLMEX, UNIFEM) tiene como principal objetivo “identificar, desde una perspectiva de género, las consecuencias y efectos, buscados o no, sobre las mujeres y las familias beneficiadas del Programa Oportunidades, para que, desde una perspectiva de equidad, se puedan mejorar las acciones dirigidas a las mujeres. A pesar de que, como el propio Programa reconoce, no se le incorporó un enfoque de género explícito, tanto la información de las diferentes encuestas que se han instrumentado para hacer su seguimiento, los análisis y las recomendaciones del conjunto de evaluaciones que se le han aplicado, así como de otros análisis derivados de su operación, constituyen un enorme potencial que se reconoce como “los efectos inesperados de la acción de Oportunidades”. Este potencial se presenta como una posibilidad para revelar en qué medida, las recomendaciones y sugerencias derivadas de este proceso son factibles de instrumentar y, de esta manera, reorientar el Programa, a fin de que las especificidades en que se desarrolla la vida de las mujeres que viven en condiciones de pobreza extrema puedan ser incorporadas en una política de Estado que tenga un impacto real en el mejoramiento de su situación y la de sus familias.

Es bien sabido que en el Programa se han instrumentado medidas positivas en favor de las mujeres y que es el primer programa en América Latina que entrega transferencias en efectivo directamente a las mujeres para que ellas las administren entre sus familias. Estos aspectos ya dan cuenta de una sensibilidad de género de sus diseñadores, pero por otro lado, conociendo la difícil situación en que viven las mujeres en las comunidades de extrema pobreza, nos preguntamos qué significa para ellas responsabilizarse de los demandantes requerimientos del Programa, cuando los beneficios del mismo serán para toda la familia, principalmente para sus hijas e hijos y a veces para la comunidad.

Sabemos también que en el contexto del Programa –y en el de otros similares– no es fácil encontrar las respuestas sobre cómo instrumentar, desde una perspectiva de equidad y de justicia, acciones que se centren en la especificidad de las necesidades de las mujeres, y que queda mucho trabajo por hacer a fin de ir engarzando los distintos eslabones que ayuden al diseño de un mecanismo que, además de responsabilizar a las mujeres de esta importante distribución de recursos, incorpore acciones que las empodere, aumente sus capacidades y redistribuya las responsabilidades tanto al interior de sus hogares, como en la comunidad, ya que ésta será la única manera en que ellas mismas podrán enfrentar las relaciones de desigualdad. La pretensión de este trabajo que apenas

estamos por iniciar, es la de ser uno de estos eslabones que pueda contribuir a esta compleja tarea, y se orientará a profundizar sobre la participación de las mujeres del Programa, en el trabajo extra doméstico y la relación de éste con las actividades vinculadas a la corresponsabilidad de Oportunidades. Particularmente se intenta profundizar en los problemas a que se enfrentan las mujeres cuando estas dos esferas entran en conflicto una con otra y que, como lo señala Gita Sen, "*las mujeres son trabajadoras en ambas esferas....las que sufren más cuando estas esferas se encuentran con propósitos superpuestos, y aquellas más sensibles a la necesidad de una mejor integración entre las dos*"[67]

En las evaluaciones del Programa, tanto cuantitativas como las cualitativas que se han realizado desde 1999, se menciona, de una u otra manera, el posible impacto del tiempo que las mujeres destinan a las corresponsabilidades del Programa y la manera en que se incrementan sus cargas de trabajo**.** En una de las evaluaciones donde se utiliza una encuesta de uso del tiempo[68], se menciona que, debido al tipo de programa de entrega del subsidio a las madres de familia, puede existir un impacto adicional sobre el trabajo y el tiempo libre, asociado a la recepción de apoyos del Programa, lo cual implica que las beneficiarias deben cumplir con la asistencia regular a la escuela y a las unidades de salud. Así, es posible que estos requerimientos reduzcan el tiempo libre de las mujeres[69] y que respecto a ello "...exista cierta evidencia de que el tiempo que las mujeres dedican a cumplir los requisitos del Programa es significativo. Las mujeres son más propensas a reportar que invierten tiempo, tanto en llevar a otros miembros del hogar a la escuela o a la clínica de salud, como en tener una mayor participación en las actividades comunitarias" [70]. Aunque los mismos autores refieren que debido al corto periodo de referencia utilizado para esta encuesta –el día anterior– resulta difícil poder hacer una afirmación categórica sobre la verdadera dimensión de estas restricciones y sobre la distribución del tiempo de las mujeres

Adicionalmente, se observa una reducción del tiempo de las niñas en el trabajo doméstico, particularmente entre las niñas de 14 años y más[71], y aunque se plantea que debido a algunas pequeñas disminuciones en su tiempo libre estas niñas podrían estar combinando el estudio y los quehaceres domésticos, también señalan que no existe evidencia que impida suponer que este trabajo que dejan de hacer las adolescentes, recae en las mujeres adultas de ese hogar y puede también tener un impacto en el tiempo que las mujeres adultas dedican al trabajo extra doméstico o en la reducción de su "tiempo libre" –si es que éste existe para una mujer rural que vive en condiciones de extrema pobreza.

Asimismo, en una evaluación cualitativa del Programa para este mismo periodo[72], se recogen testimonios de las mujeres con respecto a los inconvenientes que

[67] Sen, Gita, 1999.
[68] Parker, Skoufias (2000) con base en una encuesta de 1999, pag.10.
[69] Ibidem., p.16.
[70] Ibidem., p.41.
[71] Ibidem.
[72] M. Adato, B. de la Briére, D. Mindek, A. Quisumbing: *El Impacto de Progresa en la condición de la Mujer y las relaciones al interior del hogar*.2000.

cotidianamente enfrentan para poder cumplir con las corresponsabilidades del Programa: descontentos de los maridos por el tiempo que pasan fuera de casa y que ellas resuelven "asegurándose de cumplir con las responsabilidades de su hogar antes de salir de su casa"[73] . Pero ellas mismas refieren que su participación "les trae cargas adicionales de trabajo en el sentido que tienen que viajar para recibir las transferencias, asistir a las juntas, a las pláticas y las faenas... también tienen que hacer el trabajo que antes hacían los niños que ahora asisten a la escuela..."[74]

Por otra parte, en la evaluación cualitativa del 2004, los autores señalan que a partir de la observación de varias etapas del Programa, encuentran una cada vez mayor proporción de hogares en donde la subsistencia depende exclusivamente de los ingresos de las mujeres[75]. De manera que independientemente de los ingresos que se puedan generar, el tiempo que las mujeres destinan a las actividades en busca de estos medios –ya sea en actividades que se realizan en el ámbito doméstico o fuera de éste– será, por consecuencia, más prolongado. Los autores se refieren a que en ésta y en otras etapas de la evaluación, se siguen observando los casos de mujeres que se ven impedidas a presentarse a sus empleos remunerados por la necesidad de asistir a las juntas del Programa, además de que muchas veces deben cumplir con obligaciones comunitarias como faenas o asistencia a asambleas.[76] Sin embargo, al mismo tiempo que las mujeres reconocen estas cargas, "están dispuestas a continuar con esa situación en aras del sueño de que sus hijos tengan mejores oportunidades en el futuro".[77]

De una u otra forma, en las evaluaciones hay llamadas de atención sobre las implicaciones entre la normatividad del Programa, las dificultades relacionadas con el tiempo de las mujeres que comparten las corresponsabilidades implícitas y el posible impacto de éstas en los distintos ámbitos de su vida doméstica, principalmente con respecto al papel cada día más frecuente que deben desarrollar estas mujeres como proveedoras "únicas o imprescindibles"[78] para la subsistencia del hogar, así como con el hecho de que, al no poderlas enfrentar, se corre el riesgo de que ellas y sus familias sean excluidas del Programa.

Entre las familias que viven en condiciones de pobreza se crean múltiples estrategias para buscar los bienes indispensables para sobrevivir; sin embargo, esta búsqueda tiene un significado particular para las mujeres, pues se lleva al cabo en condiciones de mayor desventaja que para los hombres. Ellas, como responsables de la reproducción, son las encargadas de la mayor parte de las tareas domésticas que incluyen el cuidado de los niños, los ancianos y los enfermos, y sus vínculos con el ámbito del trabajo extra doméstico está mediado

[73] Ibidem.
[74] Ibidem
[75] A. Escobar Latapí, M. González de la Rocha: Evaluación cualitativa de mediano plazo. Oportunidades en zonas rurales. 2004. Los autores han participado en las diferentes etapas de la evaluación cualitativa desde el año 2000.
[76] Ibidem.
[77] Ibidem.
[78] Ibidem.

por una serie de usos y costumbres que frecuentemente les acarrea conflictos dentro de su propia familia y en su comunidad; y, por otra parte, sólo tienen acceso a actividades mal remuneradas y sin ninguna prestación. De manera que estas mujeres como trabajadoras del ámbito doméstico y extra doméstico, considerando dentro de este último su correponsabilidad en el Programa, corren riesgos muy serios, *sobre todo cuando los intereses de uno y otro ámbito se superponen*. Por ello, es importante que si las evaluaciones revelan una creciente incidencia de las mujeres como proveedoras únicas de sus hogares y una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, el Programa, desde una visión de género, se oriente a buscar los mecanismos con los que se puedan conciliar estos intereses y con ello disminuir el peso de las responsabilidades y, de esta manera empoderar, a las mujeres en ambos contextos.

Metodología propuesta.

La búsqueda de estos mecanismos requiere abordar y caracterizar la especificidad en que se da la vida de las "Mujeres de Oportunidades". Aunque la población de estas comunidades sufre en su conjunto la situación de pobreza, los individuos –mujeres y hombres– pasan por situaciones y tienen ciertas características que hacen que su vivencia de la pobreza sea diferente: el estado civil, la edad, el tipo de familia, el sexo, etc. Por esta razón es necesario partir de una caracterización de las "Mujeres Oportunidades": identificar a sus familias, el ciclo vital en el que se encuentran mientras han sido beneficiarias del Programa, el tipo de jefatura de sus hogares y otras circunstancias que hacen que, aunque sean parte de un mismo universo, la pobreza y sus consecuencias se vivan de manera diferente.

Comentarios adicionales presentados durante el Seminario

Una vez caracterizadas todas las mujeres que están actualmente en el Programa Oportunidades, se identificará a las mujeres que están involucradas en el proyecto INDESOL / BID (proyecto piloto que desde 1994 el INDESOL y el Banco Interamericano de Desarrollo llevan a cabo con el fin de promover, a través de proyectos productivos, oportunidades de ingreso y bienestar para mujeres que viven en condiciones de pobreza). Estas mujeres generalmente son las únicas proveedoras o contribuyentes imprescindibles a los recursos necesarios para la subsistencia de la familia, y tienen que buscar estos recursos dentro o fuera de la comunidad y, muchas veces, como en este caso, vincularse a otros programas sociales que les significan mayores cargas y responsabilidad.

Esta doble responsabilidad adquirida por las mujeres por su participación en dos programas con objetivos diferentes, pero orientados a la erradicación de la pobreza, nos presenta una dimensión distinta de las posibles dificultades que, se dice, enfrentan las mujeres del Programa Oportunidades para asumir la corresponsabilidad de éste. Cabe preguntarse si la búsqueda de su participación en un proyecto como el BID/INDESOL, significa el camino que ellas vislumbran como una forma de empoderamiento o de adquisición de capacidades. O si, por

otra parte, son las propias circunstancias de deterioro de su situación lo que las hace participar aun a costa de enormes inversiones de tiempo y de significativas cargas de trabajo. Qué mecanismos tienen que desarrollar para enfrentar estas responsabilidades o cuáles son sus circunstancias personales o familiares que les facilitan o les dificultan su participación, etc., son preguntas que hay que contestar con la investigación.

En una primera fase se revisará la normatividad tanto del Programa Oportunidades, como del Programa de Proyectos Productivos del INDESOL con el fin rescatar los elementos que están directamente vinculados con las responsabilidades de las receptoras y/o beneficiarias de estos programas. Posteriormente, con base en las fuentes de información de ambos programas se elaborará, como ya se mencionó, el perfil socioeconómico y demográfico de las mujeres que reciben los subsidios del Programa Oportunidades: quiénes son, como están conformadas sus familias, cuáles son sus actividades, así como las características de sus comunidades. Esto permitirá confrontar el perfil de las mujeres de este Programa en su conjunto con el de las mujeres que han decidido participar en proyectos productivos, a fin de reflexionar acerca de las diferencias o similitudes y motivaciones de ambos grupos.

Las fuentes de información serán las reglas de operación del Programa Oportunidades y las reglas de operación del proyecto del INDESOL que es parte del Fondo de Coinversión Social; las evaluaciones de Oportunidades y la evaluación de medio término del proyecto INDESOL/BID; las encuestas socioeconómicas de los hogares del Programa Oportunidades 1999 y 2005; el padrón de beneficiarias del proyecto del INDESOL/BID, y la base de datos socioeconómicos y demográficos de las 1800 beneficiarias de este proyecto, así como información relacionada con sus expectativas acerca de los proyectos productivos que desarrollan. Una vez que estén definidos sus perfiles, se harán algunas entrevistas a profundidad con las mujeres que participan en ambos programas y con mujeres que sólo participan en Oportunidades y en ninguna otra iniciativa gubernamental.

Esperamos producir un documento analítico que parta de un perfil socioeconómico y demográfico de las Mujeres Oportunidades, sus hogares, sus familias y sus comunidades, y las motivaciones que llevan a algunas de ellas a participar, además, en un proyecto productivo. Reflexiones que esperamos sirvan para incorporar en el esquema del Programa Oportunidades acciones que impacten directamente en el empoderamiento de las mujeres.

Hay dos niveles de trabajo: el macro, referente a la política, la toma de decisiones que les corresponde a otros programas, y el micro, en donde nosotros podemos hacer una interesante contribución.

Un paso fundamental para seguir adelante con el trabajo, es la caracterización de los hogares. Se habla de los hogares unipersonales, pero no sabemos, de principio, cómo es el perfil de las mujeres Oportunidades que entraron y cómo ha

ido evolucionando. Asimismo, es necesario saber de qué perfil estamos hablando cuando se trata el tema de la violencia, de las cargas de trabajo, del divorcio porque tienen dinero. Es muy importante que tengamos a la mano esta información para poder hacer una caracterización de quiénes son las mujeres de Oportunidades.

Esto va a ser útil para nuestro trabajo y para la resolución de todos esos retos que se le van a presentar a Oportunidades en términos de a dónde canalizar todas estas situaciones; además, creo que hay otras instituciones que tienen que ir tomando estas responsabilidades.

Finalmente, considero que los pequeños hallazgos que surjan de nuestra investigación, tendrán un impacto en las políticas de más largo plazo.

Participaciones, preguntas y respuestas

MODERADORA: Elena Urrutia

Iliana Yashine

Muchas reflexiones giran en torno a cuáles son las desigualdades de género, es decir, las sobrecargas de trabajo, las corresponsabilidades, etcétera. Yo me uniría al llamado que hacía Xochitl Pérez, sobre el estudio de la violencia: les pediría a todos los que van a estar trabajando en esta investigación que pusieran mayor atención a lo que está pasando con los hombres y, en ese sentido, reflexionaran sobre el rol masculino en el Programa.

Mercedes González de la Rocha:

Si como Renato Rosaldo dice, las pasiones deben ser parte de los procesos de investigación y de acumulación del conocimiento y, además, reconoce en los sujetos de estudio la capacidad de interpelar y cuestionar al investigador, yo no puedo dejar de reaccionar ante algunas de las cosas aquí expuestas.

En primer lugar, Cecilia Rodríguez, si hablamos de una investigación para construir un estado del arte, debo preguntar por la metodología: qué vas a discriminar y qué vas a privilegiar para realizar una empresa tan extensa. Yo creo que requieres delimitar. En toda investigación hacemos recortes para poder entender el caos que es la realidad; tú también tienes que hacerlo, dada la enorme cantidad de material. Sólo con un ejército muy capaz se podría dar respuesta a todas las preguntas que estás haciendo.

Por otro lado, me sorprenden algunas afirmaciones que hiciste; por ejemplo, dijiste que han desparecido las fronteras entre los países. Yo no sé de qué países estabas hablando. Si te interesa ese tema, te sugiero ponerte al día en la bibliografía sobre migración internacional para que veas cómo, lejos de borrarse las fronteras, han ido construyéndose fronteras materiales y simbólicas de muy difícil traspaso.

La segunda afirmación sorprendente es que el Estado ha disminuido su participación en actividades de bienestar social. Es una afirmación cierta para una etapa de la historia de América Latina y de México, pero no vigente en la actualidad. Existe toda una extensa bibliografía que habla de la nueva política social, que dada la naturaleza de tu propuesta de investigación, no puedes soslayar de ninguna manera. Si fuera cierto que el Estado sigue en esta etapa de parálisis respecto del bienestar social, simplemente no estaríamos aquí.

Un elemento que quisiera añadir a la agenda de investigación de Paz y Vania Salles, es la participación diferencial de hombres y mujeres en redes de relaciones

sociales de apoyo, vinculadas al intercambio social. Esto me parece primordial y no podemos dejar de incluirlo.

Paulette Dieterlen

Voy a ahondar un poco más en el comentario de Mercedes González. Me contrarió su caracterización del Estado neoliberal porque afirmó que en un primer momento tenía ventajas. El Estado no es un monstruo que mata. Se tiene que ver cuál es el sentido del Estado neoliberal, que está muy relacionado con el Estado mínimo.

González afirma que el Estado neoliberal tiene ventajas porque está reduciendo al mínimo su acción sobre la sociedad, abandonando lo demás a las fuerzas del mercado. Entonces, ¿qué pasa con los programas sociales? ¿Van a acabar por extinguirse y se les van a dar una especie de recibos a las personas para que los intercambien por educación o por salud (siguiendo la línea de que el Estado ya no interviene)? Al respecto, sería conveniente saber qué se entiende por Estado, cuya definición actual se opone al llamado *Welfare State,* en el contexto anglosajón. En Europa sería lo opuesto a las democracias sociales, y en México sería lo opuesto a un Estado que promueve políticas públicas, es decir, es un Estado que sólo tiene el papel de vigilar a los individuos.

Jennifer Cooper:

Me llama la atención que Paulette Dieterlen en su ponencia, no haya mencionado la palabra equidad y, en cambio sí habló de igualdad. La política pública con una perspectiva de género tiene como meta lograr la equidad y la igualdad respetando las diferencias. En su argumentación ¿dónde queda la palabra equidad y la diferencia con la igualdad?, porque las acciones afirmativas y las cuotas políticas buscan la equidad, mas no la igualdad.

Paulette Dieterlen:

Estoy de acuerdo. Yo argumenté en favor de una igualdad de oportunidades, reforzando la equidad. Una desigualdad equitativa puede ser una igualdad, como lo es darle las becas de montos mayores a las niñas.

Ahora bien, hay un problema con la traducción al español de las siguientes palabras en inglés: *equity, fairness, justice.* Por otro lado, puede haber muchas políticas desiguales que funcionen para lograr una equidad y, claro, todas ellas son desiguales pero equitativas. Concuerdo con la importancia de la palabra, pero quizá lo dije muy rápido: igualdad equitativa de oportunidades.

Xochitl Pérez Ovando:

Concha Steta, la Directora de Planeación del Programa, me dio información sobre las familias en el Estado de Zacatecas desglosada por edades y otras características. Eso me permitió saber que en Zacatecas al menos el 10% de los

hogares está compuesto exclusivamente por ancianos, número significativo, seguramente relacionado con la migración. Entonces, ¿por qué es relevante el caso de familias compuestas por ancianos? Porque esto implica revisar una parte del diseño mismo del Programa, pero también tomar en cuenta a los ancianos que viven con otras familias, por la carga y el costo que representan a las mujeres que los cuidan.

Una parte cada vez más importante del trabajo doméstico tiene que ver con el cuidado de esa parte de la población. Hay que tomarlo en cuenta, dada la discusión de si Oportunidades es un programa de inversión en capital humano (es decir, niños, jóvenes, generaciones futuras, etc.), o una red de protección, o sea, una especie de programa de renta mínima que ayuda a familias pobres a satisfacer sus necesidades básicas. Entonces, si Oportunidades no se hace cargo de los hogares compuestos por ancianos ¿qué programa lo hace?

Quizás sería pertinente sugerir que Oportunidades asumiera la tarea de convertirse también en una red de protección para los adultos mayores.

Concha Steta:

Yo quisiera que profundizáramos en los temas que me parecen relevantes para el Programa: ¿qué le podemos pedir desde el principio?, ¿qué contiene referente al género?, ¿cómo lo situamos desde un Programa de transferencia intergeneracional de inversión en capital humano?

Es importante profundizar en lo expuesto por Mercedes sobre la construcción de la identidad femenina desde la maternidad. Es un tema relevante, por lo menos desde el punto de vista de la experiencia vivida, es decir, como mamá, como mujer, porque eso nos da herramientas para orientar a las titulares en su papel como ciudadanas, mujeres y madres. Tenemos que analizar la forma como estamos construyendo una identidad femenina desde la perspectiva de ser mejores madres.

María de la Paz López:

Me parece pertinente la sugerencia de Mercedes González, ya que retoma uno de los puntos críticos aquí mencionados. Ella misma comentaba cómo esas redes alrededor de la parentela se están convirtiendo en algo importante por distintas razones. Sin duda el capital social y las redes de apoyo e intercambio deben considerarse en la agenda. Tengo entendido que existe la intención de aplicar una encuesta sobre capital social, cuya investigación sería interesante conocer para ver en qué medida podemos incorporar la visión de género.

Lo planteado por Xóchitl Pérez tendría que estar estudiándose. Hay evaluaciones muy completas; sin embargo, no tenemos información descriptiva que indique cómo están conformados esos hogares a los que llega Oportunidades, es decir no hay un análisis descriptivo que caracterice a las beneficiarias, a sus hogares y que nos permita ver en prospectiva qué va a ocurrir en el corto y mediano plazo en relación con los fenómenos alrededor de estas unidades, y en dónde la migración está jugando un papel crucial, sobre todo en los ámbitos rurales.

Esta es una vertiente que debemos trabajar, sobre todo visto en relación con otros procesos que están teniendo lugar, y que se suman a la migración a zonas urbanas o a Estados Unidos. Lo anterior coadyuva en la proliferación de nuevos padecimientos que estamos observando en las áreas rurales, relacionados con la llamada "economía del cuidado" (o sea, todos los cuidados para la salud de los ancianos), y que se conjugan con enfermedades no crónico-degenerativas, sino propias de la situación de pobreza.

Es importante hacer este tipo de análisis para definir si este Programa puede abarcar tales problemas, pero es más importante ver cómo se coordina con otros programas de la política social, tema que ha estado casi siempre presente en las exposiciones. Es imperativo tener una visión más integral de la política social desde los distintos sectores que tienen que dar respuesta a las necesidades de la población.

Rosa María Rubalcava

Todos debemos tener cierta apertura para ver desde otra perspectiva algo que ya habíamos decidido ver de una manera determinada. En nuestro trabajo analizamos hogares con jefatura económica femenina, muchos de los cuales no están en el Programa y se encuentran en una situación mejor, tomando en cuenta su ingreso *per capita*; esto me desconcierta. Durante su exposición, Cecilia Loría dijo: "nosotros podemos mostrar que hay hogares que no están en la pobreza gracias al esfuerzo de las mujeres". Reconozco que ella está viendo un lado muy positivo, mientras que el mío es muy negativo. Lo que probablemente tenemos que hacer es analizar dónde es preferible que llegue el apoyo del Programa y dónde no.

Guadalupe Espinosa:

Caracterizar a las mujeres a partir de la información que existe nos aportaría una mayor visión sobre lo que está pasando en los hogares. En la encuesta utilizada para nuestra investigación, la edad promedio de las 1,500 mujeres que estaban en proyectos productivos era de 47 años. Esto quiere decir que lo que podemos analizar sólo corresponde a ese pequeño grupo de mujeres. Yo creo que es importante saber quiénes son las mujeres de Oportunidades, dónde están esos focos de atención y cuál es la responsabilidad o corresponsabilidad del Programa.

María de la Paz López

Tenemos el compromiso de contestar a lo que se ha debatido hasta el momento. Para esto me parece pertinente seguir trabajando en una perspectiva de mediano plazo y, mediante más discusiones de este tipo, ir mostrando los avances.

En México hay mucha investigación. Tenemos muchos trabajos de expertas que tratan los asuntos de género pero en materia de política social, o de programas de superación de la pobreza –concretamente del Programa Oportunidades– hace falta mucho más, no solamente explotando la información que existe, sino recogiendo nueva información que realmente nos permita estudiar la condición

femenina, porque –como sabemos– los instrumentos de recolección de datos no siempre tienen esta intención y, por ende, no siempre podemos hacer los trabajos como quisiéramos. Este ejercicio de discusión nos va a permitir encaminar esfuerzos.

Rogelio Hermosillo

Quiero agradecer a todas las participantes en este seminario y reconocer el esfuerzo que se ha hecho para analizar a fondo el Programa Oportunidades (los datos, el establecimiento de posturas críticas que proponen y que sugiere caminos de investigación, de acción y práctica para la política pública). Para nosotros tiene mucho sentido lo expuesto y, en este sentido, tomaremos en cuenta todo lo debatido con el fin de mejorar el Programa y eliminar los efectos colaterales o no deseados referentes al género para, de esta manera, fortalecer gradualmente el enfoque de género, uno de los valores menos reconocidos en el ambiente de la política social.

También es necesario mirar a las mujeres del Programa Oportunidades desde una perspectiva generacional. Lamentablemente, tenemos poca información porque las encuestas de evaluación y de características socio-económicas se aplican a un informante calificado, que generalmente es un adulto. Yo las exhorto a no perder de vista a las mujeres de hogares extremadamente pobres, indígenas, campesinas, de zonas rurales, que están en preparatoria, que hablan español (no sólo lo hablan, lo leen y lo escriben), quienes nos pueden contar cosas impresionantes si hablamos con ellas. Recuerdo una mujer que me dijo que estaba estudiando “mecatrónica” (como se le llamaba anteriormente a la ingeniería mecánica) en la universidad, lo cual resulta impresionante porque antes las mujeres no estudiaban ingeniería. Es importante tomar en cuenta a jóvenes de 15 a 21 años, especialmente a las que en 2001 recibieron las becas de educación media superior y siguieron adelante. Algunas habrán continuado sin becas, pero sólo tenemos información de las jóvenes con becas de educación media superior.

El Programa fue diseñado generacionalmente, lo cual es una de las críticas más fuertes: ¿cómo es posible que ante la pobreza estemos proponiendo una solución pensando en la siguiente generación? Sin embargo es bastante lo que se ha hecho con respecto a lo que se hacía antes, aunque no suficiente.

En esta nueva generación hay mujeres y hombres que son compañeros de escuela sin ser cónyuges, mientras que en la generación anterior, las mujeres y los hombres de esa edad se casaban, se iban o, por lo menos, tenían relaciones sexuales y las mujeres quedaban embarazadas a los 15 ó 16 años. Ese era el imaginario cultural; una mujer en una zona rural en extrema pobreza, no “rejuntada” a los 19 años, se estaba quedando sin la posibilidad de tener una pareja después. Hoy, una mujer de esa edad está estudiando el 3º de preparatoria con otros hombres con los que en otras circunstancias se unirían, quienes ya no las ven solamente “echando la tortilla” y cuidando a los hijos. Aunque lo más probable es que terminen cuidando a los hijos –porque eso sucede en todas las

clases sociales–, no creo que reproduzcan el esquema que vivieron sus padres apenas 25 ó 30 años antes.

Lo más interesante es que el cambio es continuo y acumulativo; es decir, la generación del 2001 era, quizá, de 200,000. Su ingreso es de alrededor de $13,000 pesos por hogar; es probable que no se encuentren en situación de extrema pobreza, aun cuando también son mujeres, indígenas y pobres, o sea, sujeto y objeto de estudio de quienes han participado en esta mesa. Ojalá se haga algo con la poca información que se ha proporcionado. Debemos exigir que se recopile la información que haga falta.

Hay muchos programas de transferencias condicionadas, pero no veo perspectiva de género en ellos. Desde luego no los descalifico, pero no hay becas, ni un paquete de servicios de salud que tome a la mujer no sólo como cuidadora de hijos; tampoco hay un esfuerzo por verlas más que como receptoras de transferencias en función de un objetivo posterior que no tiene relación con su carácter de mujeres.

En ese plano, este Programa está constituyéndose en un ejemplo para América Latina. Sólo en el ultimo año hemos recibido 12 delegaciones de alto nivel para ver cómo funciona, tanto de países que ya lo han puesto en marcha: Honduras, Nicaragua, Colombia y Brasil; como de países que están todavía intentándolo: Perú, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Argentina, Paraguay. Con su participación e interés en este Programa como investigadoras, expertas e incluso militantes de la perspectiva de género, es posible llevarlo a la práctica, porque la perspectiva de género marca la diferencia entre un programa de transferencias condicionadas por demógrafos e investigadores sociales, y otro diseñado por economistas.

Pueden ser programas de transferencias condicionados para mantener a los niños en la escuela, pero esto tiene otro componente creado en México: lo hicieron los demógrafos, lo hizo el Doctor Gómez de León con Rosa María Rubalcava, con Mónica Orozco, con Daniel Hernández, con mucha gente que no sólo vio la perspectiva econométrica de lo que significa un esquema de redistribución y entrega de transferencias condicionadas.

Ese valor agregado, obviamente, no resalta en las visiones macro cuando ponen a Oportunidades como ejemplo. Les propongo que lo hagamos notorio para que la máquina redistributiva no se quede sin corresponsabilidades ante un cambio de gobierno. La perspectiva de género es la más vulnerable porque cuesta en educación alrededor de 1,000 millones de pesos más en el caso de las mujeres. La diferencia de becas entre hombres y mujeres es de 7,700 millones de pesos contra 8,700 millones; es decir, la decisión de hacer una política pública con perspectiva de género tiene que estar en el presupuesto, sino solamente sería un discurso. Se han visto muchas reglas de operación que dicen tener perspectiva de género, y $1,000 millones es muy poco en un sentido, pero en otro puede ser muchísimo dinero, ya que es mayor que el recibido por muchos programas sociales de la SEDESOL, y tal diferencia sólo representa el costo de la diferencia hombres-mujeres en becas, sin mencionar los gastos médicos.

Estos son temas delicados. Hay quienes defienden la perspectiva de género, y con toda razón critican que tengamos una perspectiva maternalista implícita. Yo no voy a decir que esto sea el mejor enfoque de género que puede haber. Por ejemplo, desconozco la política social en Europa, pero me encantaría conocerla, así como me encantaría contar con su nivel económico, su producto interno bruto y, sobre todo, sus recaudaciones fiscales. Lo que hacemos en nuestros contextos tiene sentido, y hay que cuidarlo. Por ende, todo lo que ustedes nos han dicho debe ser tomado en cuenta y se debe aprender de ello. Hay muchas cosas que estamos haciendo y que podemos hacer, por ejemplo, una pequeña modificación a las reglas que hicimos este año: ya no tienen que ir sólo las mujeres a las pláticas y a las consultas, sino que puede ir cualquier integrante del hogar. A pesar de ser una modificación mínima, genera opciones importantes. El siguiente paso será que asistan los hombres que sufren de diabetes, hipertensión, cáncer de próstata, etc., para que a su vez empiecen a hablar de dichos cuidados e información con los hijos. Estoy hablando de años, no de meses, pero esas modificaciones son viables. El Programa no puede abarcar todo porque no es su función, para eso hay otros programas como “Habitat”, por ejemplo, para poner guarderías en las zonas populares donde las mujeres tienen que tener las condiciones para trabajar.

Ustedes que son líderes de opinión, incluso algunas con liderazgo internacional, y deben criticar todo lo que haya que criticar y seguir exigiendo que se modifique todo lo que haya que modificar, pero reconociendo lo que se ha logrado.

Cuando dicen que somos un modelo están viendo sólo un pedacito, y es ahí donde hay que reivindicar el conjunto. Uno de los grandes valores del Programa es que realmente apostó a un enfoque y a una perspectiva de género, aun cuando fuera incompleta e insuficiente, pero muy avanzada con respecto a cualquier otra política social general, con excepción de las políticas de salud dirigidas directamente a las mujeres.

Por lo tanto, vale la pena avanzar en esta discusión propositivamente, pensando en términos de militancia; y defensivamente para cuidar lo que hay y lo que está por mejorar.

Me comprometo a seguir buscando que se genere la información para estas alternativas, pistas y recomendaciones propuestas. Espero que podamos profundizarlas porque algunas son muy viables, algunas están muy al alcance de lo que podemos hacer todavía, o por lo menos empezar a ensayar. Esta es la mejor forma de demostrar con hechos que estamos agradecidos y que reconocemos el esfuerzo de lo que están haciendo.

Teresa Rodríguez

Una de las cosas que me sorprendió al venir a México y conocer el Programa Oportunidades, es la gran comunidad de demógrafos en México. Es el único país de la región que tiene una comunidad demógrafa tan amplia, tan variada, y que ha contribuido tanto al desarrollo del país. Es significativo el hecho de que haya

habido una visión multidisciplinaria, porque se observó el Programa desde la filosofía, la sociología, la psicología, la demografía, la economía, con lo cual siempre se tuvo presente al ser humano. Creo que en el siglo XXI lo estamos olvidando, estamos pensando mucho en el mercado, como si éste funcionara por sí mismo, sin afectar a las personas.

Quiero agradecer la confianza que Oportunidades y Sedesol/Indesol tuvieron en UNIFEM –organismo de las Naciones Unidas pequeño pero que promueve los derechos de las mujeres– al invitarnos a participar; y aprovecho para señalar que para UNIFEM es un orgullo tener a María de la Paz López como parte de nuestro pequeño equipo y felicitarla por el éxito de este seminario.

Quisiera también hacer el compromiso de cuidar este Programa de los cambios de gobierno en América Latina. Ya se señalaba que muchas veces se corre el riesgo de que lo que se ha construido no se continúe o, incluso, que se destruya. Como representantes de Naciones Unidas, junto con otros organismos como CEPAL, intentaremos estar al pendiente del Programa cada vez que haya un cambio de gobierno; es un compromiso. A pesar de su dificultad, es una tarea con la que nosotros, como sistema de Naciones Unidas, y como UNIFEM, podemos colaborar.

María de la Paz López

Muchas gracias a todos por su participación.

contenido de la memoria

Introducción

Mensajes de Bienvenida

Josefina Vázquez Mota
Secretaria de Estado de Desarrollo Social
SEDESOL

David Pantója
Secretario General de El Colegio de México

Teresa Rodríguez
Directora Regional del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Ponencias

Rogelio Gómez Hermosillo Marín
Coordinador Nacional
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Maxine Molyneux
Instituto de Estudios Latinoamericanos
Escuela de Estudios Avanzados Universidad de Londres

Cecilia Loría Saviñón
Directora del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)
Comentarista
Daniel Hernández
Coordinador de Asesores SEDESOL

Rebeca Grynspan
Directora Regional
Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL)
Comentarista: Alicia Ziccardi (UNAM)

Irma Arriagada
Asuntos Sociales
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Chile

Regina Galhardi
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Participaciones, preguntas y respuestas

Teresa Incháustegui
UNAM
Comentarista
Embajador Eduardo Aninat Ureta

Claudia Piras
Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo
(BID) Washington

Paulette Dieterlen
Instituto de Investigaciones Filosóficas
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Comentarista
Gustavo Merino Juárez
Jefe de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de
la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación SEDESOL

Mónica Orozco
Directora General Dirección de Análisis, Prospectiva y Planeación SEDESOL
Comentarista
Fernando Cortés
El Colegio de México

Mercedes González de la Rocha
Investigadora, CIESAS Oriente Guadalajara
Comentarista:
Brígida García
El Colegio de México

Participaciones, preguntas y respuestas

Proyectos de investigación

Ignacio Maldonado,
Maribel Nájera
Adriana Segovia
Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familia (ILEF)

Leonor Rivera, Instituto Nacional de Salud Pública
Bernardo Hernández, Instituto Nacional de Salud Pública
Roberto Castro, CRIM

Rosa María Rubalcava
Sandra Murillo
El Colegio de México

Cecilia Rodríguez
Xóchitl Pérez Ovando
Yadira Rodríguez Espino

Guadalupe Espinosa
Consultora Privada

Participaciones, preguntas y respuestas

AGENDA

Seminario Internacional *"Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el Programa Oportunidades"*
El Colegio de México, Sala Alfonso Reyes - 7 y 8 de Julio de 2005

HORARIO	7 JULIO
	MODERADORA: *Teresa Rodríguez*
9:00 a 9:15	**Bienvenida y presentación de objetivos y metodología del Seminario** Vania Salles y María de la Paz López, Coordinadoras del Proyecto
9:15 a 9:30	Mensajes: **Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Estado - SEDESOL** **David Pantoja Morán, El Colegio de México** **Teresa Rodríguez , UNIFEM**
9:30 a 9:35	***Receso***
9:35 a 9:45	**El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades** *C. Rogelio Gómez Hermosillo Marín*, Coordinador Nacional
9:45 a 10:15	**"La Nueva Política Pública de Superación de la Pobreza y de Género"**
10:15 a 10:30	*Maxine Molyneux* Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres
	MODERADORA*: Clara Jusidman*
11:30 a 12:00	***"Retos en el diseño y aplicación de políticas con perspectiva de género"*** *Cecilia Loría Saviñón* - INDESOL Comentarista: Daniel Hernández – SEDESOL
12:00 a 12:30	**"Políticas Sociales y Pobreza en América Latina"** *Rebeca Grynspan* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) -México
12:30 a 12:45	Comentarista: Alicia Ziccardi
12:45 a 13:15	**"Políticas de conciliación: familia y trabajo en condiciones de pobreza"** *Irma Arriagada*
13:15 a 13:30	Asuntos Sociales, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Chile Comentarista: Regina Galhardi, Organización Internacional del Trabajo (OIT)
13:30 a 14:00	**Preguntas y discusión**
14:00 a 15:00	**COMIDA**
	Sesión de Discusión - *Moderadora: Elena Urrutia*
Avances de Investigación del Proyecto "El Programa Oportunidades desde la perspectiva de género"	
15:00 a 15:15	**"Reflexiones sobre la relación género, pobreza y políticas sociales"** *Teresa Incháustegui*
15:15 a 15:30	**"Comentarios sobre las políticas de superación de la pobreza"** *Embajador Eduardo Aninat Ureta*
15:30 a 15:45	**"Efectos del Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades en la violencia contra las mujeres de las zonas urbanas**" *Bernardo Hernández, Leonor Rivera, Roberto Castro*

15:45 a 16:00	**“Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares”** *Ignacio Maldonado, Maribel Nájera y Adriana Segovia*
16:00 a 16:15	**“Oportunidades, uso del tiempo e infraestructura hogareña”** *Mónica Orozco*
16:15 a 16:30	***Receso***
16:45 a 17:45	***Discusión***
17:45 a 18:00	***Lectura de Síntesis de la Reunión***

HORARIO	8 de JULIO
	MODERADORA: *Guadalupe López Hernández*
9:20 a 9:30	**Presentación de la película “Hombres comprometidos con su familia”**
9:30 a 10:00	**“Las políticas públicas de superación de la pobreza y el género: la visión del BID”** Claudia Piras – BID
10:00 a 10:30	**“Justicia distributiva en materia de salud: principales teorías filosóficas”** *Paulette Dieterlen*
10:30 a 10:45	Instituto de Investigaciones Filosóficas - UNAM Comentarista: Gustavo Merino Juárez – SEDESOL
10:45 a 11:15	***Preguntas y discusión***
11:15 a 11:30	***Receso***
	MODERADOR: *Nguyen-Huu Dong*
11:30 a 12:00	**“El uso del tiempo y género”** *Mónica Orozco* SEDESOL
12:00 a 12:15	Comentarista: Fernando Cortés – El Colegio de México
12:15 a 12:45	**El Programa Oportunidades** *Mercedes González de la Rocha* CIESAS, Occidente
12:45 a 13:00	Comentarista: Brígida García – CEDUA, El Colegio de México
13:00 a 13:30	***Preguntas y discusión***
13:30 a 14:30	COMIDA

Sesión de Discusión- *Moderadora: Elena Urrutia*

Avances de Investigación del Proyecto “El Programa Oportunidades desde la perspectiva de género”

14:30 a 14:45	**“Las localidades y los hogares como espacios de concreción de Oportunidades”**. *Rosa María Rubalcava, Sandra Murillo*
14:45 a 15:00	**”Las mujeres en el Programa Progresa-Oportunidades: una aproximación al estado del arte”.** *Cecilia Rodríguez*
15:00 a 15:15	**“La participación en la actividad económica de las beneficiarias de Oportunidades y su relación con la normatividad (corresponsabilidad) de éste y otros programas sociales”**. *Guadalupe Espinosa*
15:15 a 15:30	**“Discusión de algunas teorías filosóficas sobre la distribución de los recursos de salud con enfoque de género”.**

	Paulette Dieterlen
15:30 a 15:45	***Receso***
15:45 a 16:00	**"Composición y organización de las familias y hogares *Oportunidades*: un acercamiento exploratorio desde el género"**
	Vania Salles y María de la Paz López
16:00 a 17:00	***Discusión***
17:00 a 17:15	***Delineando una Agenda de Investigación Futura***