

Cuarta parte

El capital social en la dimensión de género

Capítulo XI

Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza

*Sonia Montañó**

¿Son más pobres las mujeres?

La pobreza en América Latina continúa siendo el principal desafío regional. Aunque la proporción de pobres ha ido disminuyendo sostenidamente desde un 41% en 1990, a 37% en 1999 (véase el gráfico XI.1), la población considerada pobre seguía siendo de alrededor de 200 millones (véase el gráfico XI.2), previéndose el incremento del deterioro social y económico, así como las crisis que aumentan la pobreza (CEPAL, 2000a) en la actualidad. Cuántos de estos pobres son mujeres y cómo la pobreza afecta a las mujeres, son preguntas que han formado parte del debate sobre la pobreza en los últimos años.

Respecto de la pregunta de si las mujeres están sobrerrepresentadas entre los pobres, lo que constituiría uno de los principales fundamentos del concepto de feminización de la pobreza, existe una contradictoria información empírica que, en general, parece privar de asidero a afirmaciones

* Jefa Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, smontano@eclac.cl.

contundentes como la de que las mujeres representan dos tercios del total de los pobres.¹

Sin embargo, una constatación inicial muestra que en países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela, la incidencia de la pobreza en los hogares bajo jefatura femenina es mayor que en la de aquéllos encabezados por hombres (véase el gráfico XI.3). También en la mayoría de los países, la proporción de mujeres es mayor entre la población pobre, comparada con la proporción de mujeres en la población mayor de 15 años (véase el gráfico XI.4).

Los esfuerzos por medir la feminización de la pobreza, considerando la evolución de la jefatura de hogar femenina, tampoco son decisivas en mostrar una clara relación entre el número de hogares con jefes mujeres y el incremento de la pobreza. Por el contrario, la información disponible registra una tendencia al aumento total de la jefatura de hogar femenina, que se produce por el incremento de ésta en los estratos no pobres (véase el gráfico XI.5).

Un excelente estudio reciente (Quisumbing, y otros, 2001), que compara información de seis países asiáticos, tres de África y uno de América Latina (Honduras) sobre la pobreza femenina, concluye que la jefatura de hogar no siempre es una aproximación para medir la pobreza y que se necesita orientar las investigaciones hacia otros factores como los institucionales o las causas que determinan los patrones de ingreso y consumo en los hogares, prestando mayor atención a los procesos que subyacen al fenómeno de la jefatura femenina.

Es necesario recordar que la mayoría de los indicadores de pobreza vigentes no son sensibles al género (UNIFEM, 2000), pues se trata de indicadores agregados que toman al hogar como unidad de análisis y que, por lo tanto, no han sido diseñados para responder a la pregunta sobre la pobreza desde el punto de vista de los individuos o los miembros de las familias. Esas herramientas han sido diseñadas para obtener respuestas distintas a las surgidas de un análisis de género que pretende examinar los aspectos comparativos entre hombres y mujeres individualmente.

Sin embargo, este debate —a pesar del innegable interés que reviste para arribar a metodologías de medición sensibles al género y, por lo tanto, responder con herramientas adecuadas a las preguntas sobre pobreza desde una perspectiva de género— tiene un marcado carácter tecnocrático, puesto que concentra los argumentos en la eficacia de una herramienta de medición y omite un análisis de la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza, sus causas, consecuencias y posibles soluciones. Es, pues, un enfoque técnico

¹ Para una mayor precisión sobre este debate, véase Bravo, en Arriagada y Torres (1998).

instrumental insuficiente para entender un problema económico, social, político y cultural.

1. De la medición al análisis

Al apartarse del enfoque limitadamente técnico del debate anterior, los estudios de género aportan una riqueza de conocimiento respecto de las características e impactos diferenciados que tiene la pobreza sobre hombres y mujeres, así como de estos grupos, según el ciclo de vida. Dichos estudios de género y otros realizados en la región (Rodríguez, 2001) ofrecen una importante evidencia acerca de la manera cómo la pobreza genera mayores vulnerabilidades y exclusiones entre las mujeres y sus familias, así como de las menores oportunidades que tienen las mujeres pobres, en comparación con los hombres pobres, para superar los obstáculos de la pobreza. De este modo, vemos que junto con el incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo (véase el gráfico XI.6), la presencia de mujeres entre los desocupados es desproporcionada y, particularmente, de aquéllas provenientes de hogares pobres (véase el gráfico XI.7). Se sabe, así, que las familias encabezadas por mujeres padecen, negativamente, las consecuencias de la menor capacidad que ellas tienen para obtener ingresos (véase el gráfico XI.8), tal como se reconoce, por otra parte, el impacto positivo que genera el ingreso femenino y de otros miembros de la familia en mitigar la pobreza (véase el gráfico XI.9). También gracias a estos estudios se conoce que el acceso a recursos instrumentales, como el crédito o la propiedad de la tierra (León y Deere, 2000), pueden ser determinantes en superar la exclusión de las mujeres y brindarles oportunidades para salir de la pobreza. Se ha aprendido, además, que las exclusiones formales y de facto que ocasionan las leyes, la violencia doméstica e intrafamiliar y la débil participación política y ciudadana son particularmente desventajosas para las mujeres.

Es cada día más importante el conocimiento que se tiene acerca de las externalidades que representa la incorporación equitativa de hombres y mujeres en la lucha contra la pobreza, no sólo por razones de equidad y derechos humanos, sino también por motivos de eficiencia. Baste mencionar el impacto que los ingresos de las mujeres significan en la disminución de la pobreza entre hogares pobres (CEPAL, 2000b), como asimismo, los impactos de la educación de las mujeres en la disminución de la mortalidad materna y la desnutrición infantil.

Pero donde el concepto de “feminización” encuentra su mayor sustento es en la sobrerrepresentación femenina en la lucha contra la pobreza. Son numerosos los programas que ejecutan gobiernos, ONG y organismos de desarrollo, en los que la presencia femenina es crucial. Desde los tradicionales clubes y centros de madres, vasos de leche, u ollas populares,

que en décadas pasadas tuvieron a las mujeres de intermediarias para los programas de compensación, salud primaria o nutrición, hasta los más contemporáneos programas de microcrédito, salud comunitaria o diversas formas de gestión social y ambiental en el ámbito local, las mujeres pobres se han caracterizado por ser las más numerosas, a veces las más activas y, con frecuencia, las más eficientes en su desempeño (Montaño, 1998).

El desarrollo, fortalecimiento y recreación de redes sociales, hoy reconocidas como capital social, son un recurso gratuito —y no suficientemente reconocido— del trabajo familiar y comunitario de las mujeres.² Se trata del enorme capital que implica la economía del cuidado (Elson, 1998), cuyas principales protagonistas son las mujeres pobres que reemplazan la acción del Estado, limitada como resultado de ajustes fiscales y otras medidas de tipo macroeconómico. Sustituyen, también, al mercado en la provisión de servicios de cuidado infantil, atención a la tercera edad, salud comunitaria y hasta de apoyo a las reformas educativas, al proporcionar estos servicios por la vía del trabajo doméstico ante la dificultad, ocasionada por la pobreza, de poder comprar esos servicios en el mercado. Es esta presencia incontestable la que ha conducido a la propagación de un concepto como el de feminización, que más que técnico es político y de innegable valor para el reconocimiento del aporte femenino en la lucha contra la pobreza. Como contrapartida de la exclusión de que son objeto muchas mujeres, tanto de los beneficios de un Estado debilitado como de un mercado inequitativo, durante la última década se les ha dado visibilidad en diversos programas de asistencia social.

Es, entonces, en estos enfoques, que podemos denominar de los efectos, donde se observa una mayor riqueza y evidencia sobre las inequidades de género.

Hay que mencionar también el efecto perverso que ha tenido la generalización de un uso retórico de la feminización de la pobreza, y que ha servido para justificar programas focalizados de carácter asistencial, desarrollados en la región en un contexto de deslegitimación de los derechos económicos y sociales como derechos humanos y de desmontaje de la noción de acceso universal a los servicios sociales. En muchos países se han ejecutado programas y proyectos para mujeres pobres como una manera de materializar la idea de focalización del gasto público; éstos alcanzaron escasos resultados en la erradicación de la pobreza, pero tuvieron un fuerte impacto en la opinión pública.

² Actualmente, están en curso diversos esfuerzos por medir y valorar el trabajo doméstico aunque ellos no se han generalizado en los países y forman parte limitada del mundo académico.

2. Del análisis de los efectos a un enfoque de empoderamiento

La discusión sobre la pobreza va más allá del debate acerca de los instrumentos para medirla o de sus consecuencias sobre las mujeres. Entre los aportes más interesantes actualmente en circulación, está el concepto de exclusión social que, por ser un concepto de raíces antiguas, puede contribuir a iluminar aspectos nuevos de la pobreza. Entender la pobreza como una situación de privación de capacidades y no simplemente de ingresos o necesidades básicas insatisfechas, es un enfoque que abre las puertas al análisis de la pobreza femenina y contribuye a entender mejor las especificidades y relaciones de género que se construyen en contextos de pobreza (Sen, 2000). Así, no sólo interesa saber cuántas mujeres viven bajo la línea de pobreza o cómo influye su participación en el mejoramiento de los ingresos familiares, aspectos ambos de gran importancia, sino que importa ver en qué medida las mujeres están siendo habilitadas para ejercer una ciudadanía que les permita participar, con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera equitativa.

Esto conduce a comprender la multidimensionalidad del concepto de pobreza y, por lo tanto, a diferenciar los aspectos constitutivos de los instrumentales, así como la necesidad de analizar los aspectos relacionales de la exclusión. Nos preguntamos con Sen, acerca de la manera cómo la exclusión de las mujeres afecta a sus capacidades para llevar una vida decente. Se trata de ver en qué medida entendemos la pobreza como “la falta de libertad para hacer cosas a las que se les asigna valor”.

Desde ese punto de vista (relacional), lo que interesa es entender que la exclusión inhabilita, es decir, produce incapacidad para hacer cosas que uno, razonablemente como persona, puede o quiere hacer. De este modo, la noción de exclusión social no se refiere al hecho de estar simplemente fuera de algo, sino a que estar fuera de algo implica la imposibilidad de poder participar libremente, por ejemplo, en el mercado o en las decisiones políticas, y en la familia.

Por otra parte, es importante reconocer que, muy a menudo, la libertad de hacer cosas con valor para algunos miembros de la familia puede concretarse a costa del renunciamiento y subordinación de otros miembros que con frecuencia suelen ser mujeres, niños o miembros de la tercera edad. El caso de Nicaragua ilustra una realidad extendida en la región (véase el gráfico XI.10).

Cuando nos referimos a aspectos relacionales, estamos haciendo referencia a la importancia que tienen las relaciones de poder en el interior de las familias y comunidades. Por eso es que el concepto de exclusión social resulta insuficiente para entender la dinámica de género de la pobreza si no

lo asociamos al concepto de empoderamiento, que nos ayuda a comprender mejor el proceso por cuyo intermedio mujeres y hombres ganan y hasta negocian, entre ellos y con los demás, un mayor control sobre sus vidas. El aislamiento de la variable de poder en el estudio de la pobreza deja sin explicación y sin problematizar un conjunto de desigualdades que operan en la familia y la comunidad, usualmente en contra de las mujeres.

Esa mirada relacional ayuda a descubrir la dimensión de poder en el contexto de una estrategia social como un proceso intencionado cuyo objetivo es el igualamiento de oportunidades entre los actores sociales.

Un estudio reciente (Durston, 2000) resume el concepto de empoderamiento como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan. El énfasis está en el grupo que protagoniza su propio empoderamiento, no en una entidad superior que da poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social sus capacidades para “potenciarlas”, es decir, de aumentar esas fuerzas preexistentes. Las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno incluyen:

- Creación de espacios institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público.
- Formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto.
- Fomento de la organización, de modo que las personas que integran el sector social excluido puedan, efectivamente, participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales, además de las herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Creación de acceso a y control sobre recursos y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.

Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas.

Esta noción de empoderamiento tiende a asumir la homogeneidad de los actores en el nivel familiar y hasta comunitario, haciendo abstracción de las relaciones de poder entre hombres y mujeres en el interior de la familia y de la comunidad. Así, por ejemplo, las prácticas de reciprocidad comunitaria, que se entienden como capital social, a menudo se realizan gracias al aporte invisible de las mujeres que son aún, en muchas comunidades, las responsables directas de “devolver” los dones recibidos para el prestigio del miembro masculino de la familia. La existencia de usos y costumbres que consagran la subordinación de las mujeres en la familia y las comunidades nos obliga a extender el análisis de las relaciones de poder en el interior de la familia y de las comunidades, a fin de impulsar el proceso de empoderamiento hasta sus últimas consecuencias. En ese sentido, el empoderamiento no es un juego de suma cero, aunque puede haber ganadores y perdedores, sino un concepto que va más allá de la participación, aunque naturalmente ésta es indispensable (Sen, 1998).

Finalmente, es importante referirse al concepto de autonomía de las mujeres como una medida para evaluar el logro en el proceso de empoderamiento y de superación de la exclusión social. Conocer en qué medida las mujeres son capaces de decidir, autónomamente, su participación en el mercado y en la política o la vida cívica, es imprescindible para ver los logros en la equidad de género.

El análisis de la exclusión de las mujeres y, por lo tanto, de su autonomía, debe vincularse a la comprensión de las relaciones de poder en todos los ámbitos, incluido el de los derechos sexuales y reproductivos. Existe evidencia acerca del hecho que hombres y mujeres con similares niveles de escolaridad no acceden a las mismas oportunidades de trabajo, porque es en el ámbito reproductivo y de las responsabilidades familiares donde se encuentran los obstáculos para el desempeño equitativo (Presser y Sen, 2000). Un ejemplo proveniente del ámbito educativo nos muestra, claramente, que la deserción escolar de las niñas pobres está directamente relacionada con la falta de ejercicio de sus derechos reproductivos.

Otro ejemplo de la importancia que reviste analizar la esfera reproductiva se encuentra en lo referente al uso del tiempo y el cumplimiento del mandato cultural que relaciona a las mujeres con el cuidado no remunerado de la familia. Esta atadura a las obligaciones domésticas no remuneradas y no reconocidas está en la base de los obstáculos enfrentados por las mujeres para salir al mercado de trabajo en igualdad de condiciones.³

³ A modo de ejemplo, vemos que en Nicaragua el tiempo que las mujeres destinan a las actividades no remuneradas y no reconocidas del hogar es tres veces más alto que el de los varones.

3. Políticas estructurales e instrumentales

Si se asume que el concepto de exclusión social articulado con los de empoderamiento y autonomía dan la pauta para entender la complejidad de la pobreza, desde una perspectiva de género, debemos tener cuidado en mantener la distinción entre los aspectos constitutivos de la pobreza y aquellos aspectos instrumentales que apoyen el empoderamiento de las mujeres. Cómo formular políticas que permitan participar equitativamente en los mercados y en las instituciones democráticas, es un desafío que requiere creatividad y pragmatismo en el sentido de hacer uso de los recursos de que disponen los países para enfrentar el desarrollo. Uno de esos recursos son las mujeres, sus organizaciones y experiencia, las que, hasta la fecha, han sido preferentemente movilizadas como recursos sin valor económico, ni reconocimiento político y que, en el futuro, debieran formar parte de un cambio en la comprensión de la pobreza como un problema sistémico.

Bajo ese punto de vista, planteamos que las políticas antipobreza deben diseñarse desde una perspectiva de universalidad, equidad y eficiencia (CEPAL, 2000a), privilegiando la habilitación para el ingreso al mundo del trabajo por medio de la inversión educativa. Distribuir las oportunidades para un acceso equitativo al mundo del trabajo y las instituciones y dotar a mujeres y hombres de similares oportunidades para la competitividad son los dos pilares de la lucha contra la pobreza, lo que obliga a dejar de lado acciones paliativas, focalizadas y de corto plazo que suelen ejecutarse entre las mujeres.

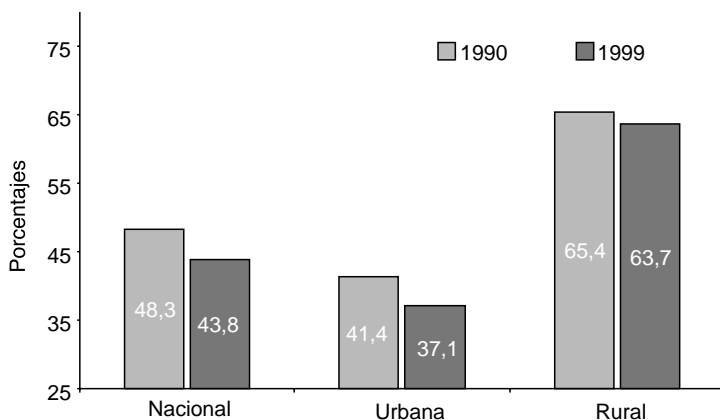
Una mayor participación política y ciudadana de las mujeres es muy importante. Para eso se debe prestar atención al cambio de normas legales y culturales que actúan fomentando la exclusión e impidiendo que las mujeres lleven una vida decente. Se trata de combatir lo que Sen denomina inclusión desventajosa de las mujeres que forman parte de una comunidad con derechos reconocidos, pero recortados, donde persisten usos y costumbres que postergan sus derechos y que son el motivo por el que se mantiene vigente el uso retórico del concepto de feminización de la pobreza.

Para enfrentar la pobreza, en primer lugar es necesario abandonar la confusión acerca de la focalización como panacea contra la pobreza; es preciso también entender que, al ser las políticas sectoriales —particularmente educación y salud— de gran importancia, la lucha contra la pobreza, al igual que la equidad de género, requiere de un diseño transversal, integral y descentralizado, que tenga como base un enfoque de empoderamiento, el único que permite conjugar los derechos con las oportunidades.

Bibliografía

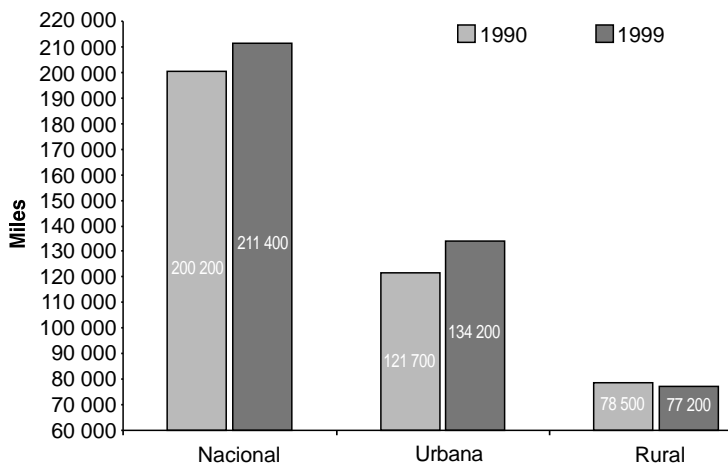
- Arriagada, Irma y Carmen Torres (comps.) (1998), "Género y pobreza: nuevas dimensiones", *Ediciones de las Mujeres*, N° 26, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Panorama social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- (2000b), "Equidad, desarrollo y ciudadanía" (LC/G.2071(SSES.28/3)), Santiago de Chile.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores/ Programa de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Durston, John (2000), *¿Qué es capital social comunitario?*, serie Políticas sociales, N° 38 (LC/L.1400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- Elson, Diane (1998), "The economic, the political and the domestic: businesses, states and household in the organisation of production", *New Political Economy*, vol. 3, N° 2.
- León, Magdalena y Carmen Diana Deere, (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores, coedición del Programa de Estudios de Mujer y Desarrollo, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Montaño, Sonia (1998), "Women, culture and local power", *State Reform Processes in the Light of Gender Theories*, Quito, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales (CELCADEL), Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Presser, Harriet B. y Gita Sen (comps.) (2000), *Women's Empowerment and Demographic Processes*, Nueva York, Oxford University Press.
- Quisumbing, Agnes R. y otros (2001), "Are Women Overrepresented Among the Poor? An Analysis of Poverty in Ten Developing Countries", FCND Discussion Paper, N° 115, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), junio.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2001), "Vulnerabilidad demográfica en América Latina: ¿Qué hay de nuevo?", documento presentado al Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio), División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Sen, Amartya (2000), "Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny", *Social Development Papers*, N° 1, Manila, Oficina de Medio Ambiente y Desarrollo Social, Banco Asiático de Desarrollo, junio.
- Sen, Gita (1998), "El empoderamiento como un enfoque de pobreza", *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Irma Arriagada y Carmen Torres (comps.), ISIS Internacional, julio.
- UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (2000), *El progreso de las mujeres en el mundo 2000. Informe Bienal de UNIFEM*, Nueva York, Naciones Unidas.

Gráfico XI.1
MAGNITUD DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 1990-1999
(En porcentaje de personas)



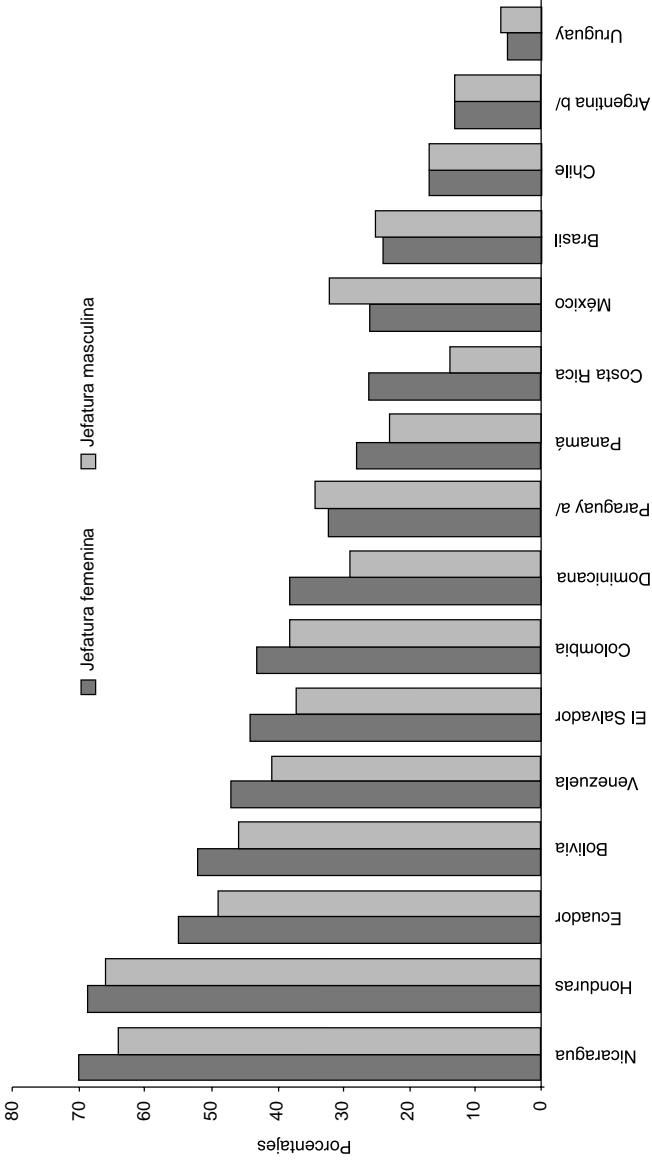
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los países y cifras de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. Estimación correspondiente a 18 países de la región.

Gráfico XI.2
MAGNITUD DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 1990-1999
(En miles de personas)



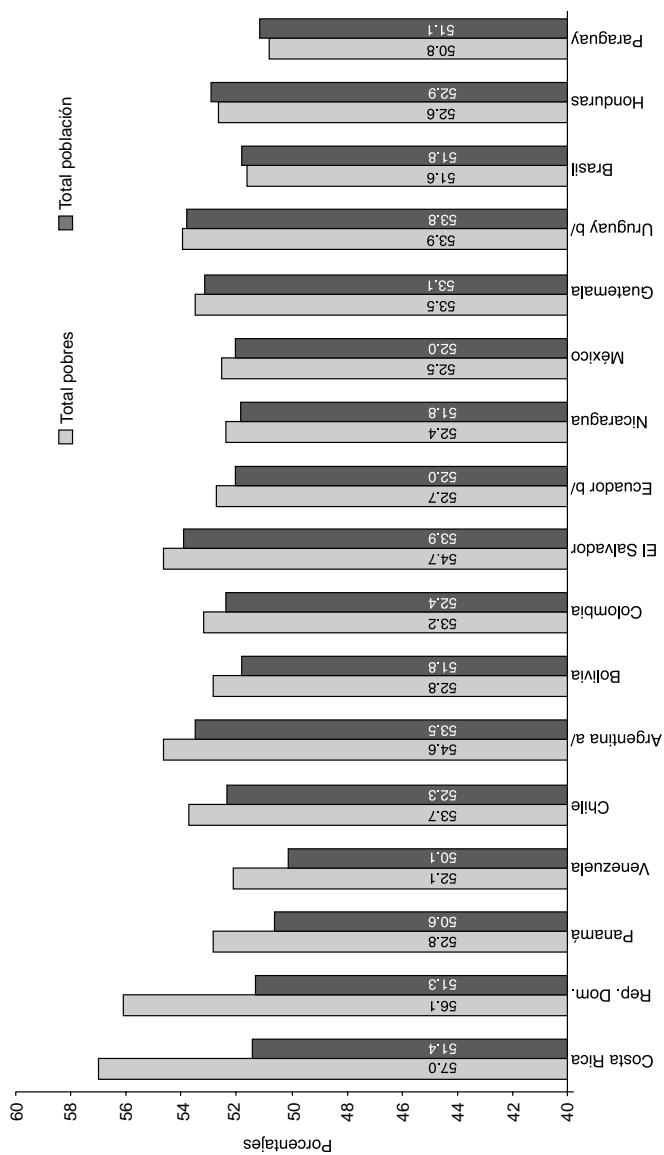
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los países y cifras de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. Estimación correspondiente a 19 países de la región.

Gráfico XI.3
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN HOGARES URBANOS, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR, ALREDEDOR DE 1997
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.
a/ Asunción.
b/ Gran Buenos Aires.

Gráfico XI.4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN FEMENINA DE 15 AÑOS Y MÁS, TOTAL POBRES Y TOTAL POBLACIÓN, ALREDEDOR DE 1998-1999

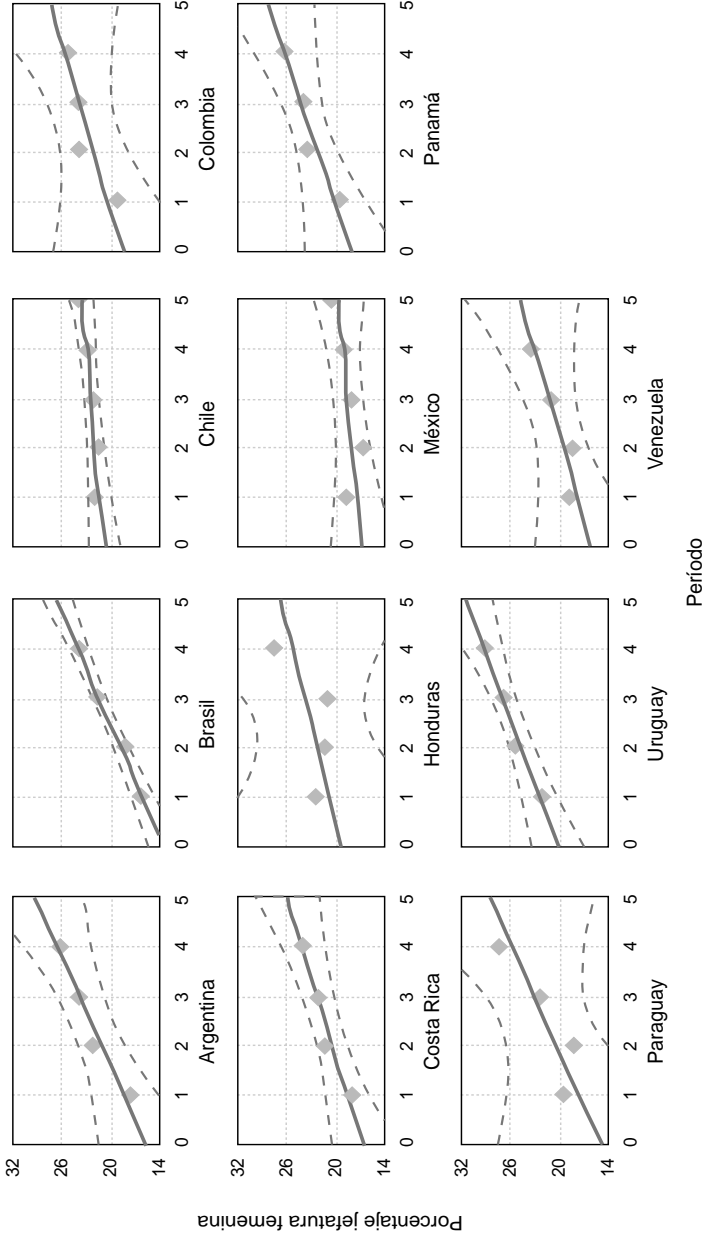


Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares alrededor de 1998-1999.

a/ Gran Buenos Aires.

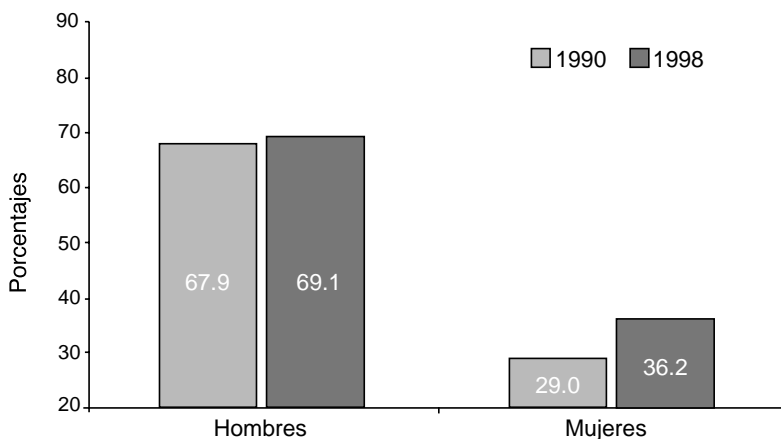
b/ Zona urbana.

Gráfico XI.5
EVOLUCIÓN DE LA JEFATURA FEMENINA EN HOGARES URBANOS NO POBRES PARA 11 PAÍSES Y CUATRO PERÍODOS, ALREDEDOR DE 1980-1998



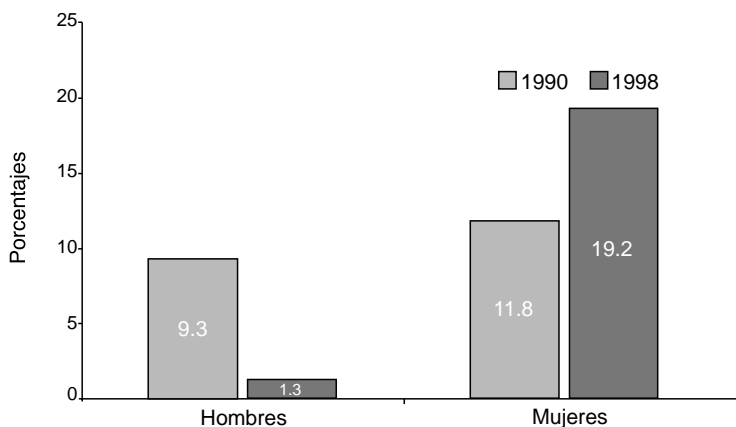
Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. elaboración sobre la base de información de *Panorama social de América Latina, 1999-2000*
----- Las líneas discontinuas indican el límite inferior y superior de la estimación.

Gráfico XI.6
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN EN LA TASA DE PARTICIPACIÓN, SEGÚN SEXO,
NIVEL SOCIOECONÓMICO BAJO, 1990-1998



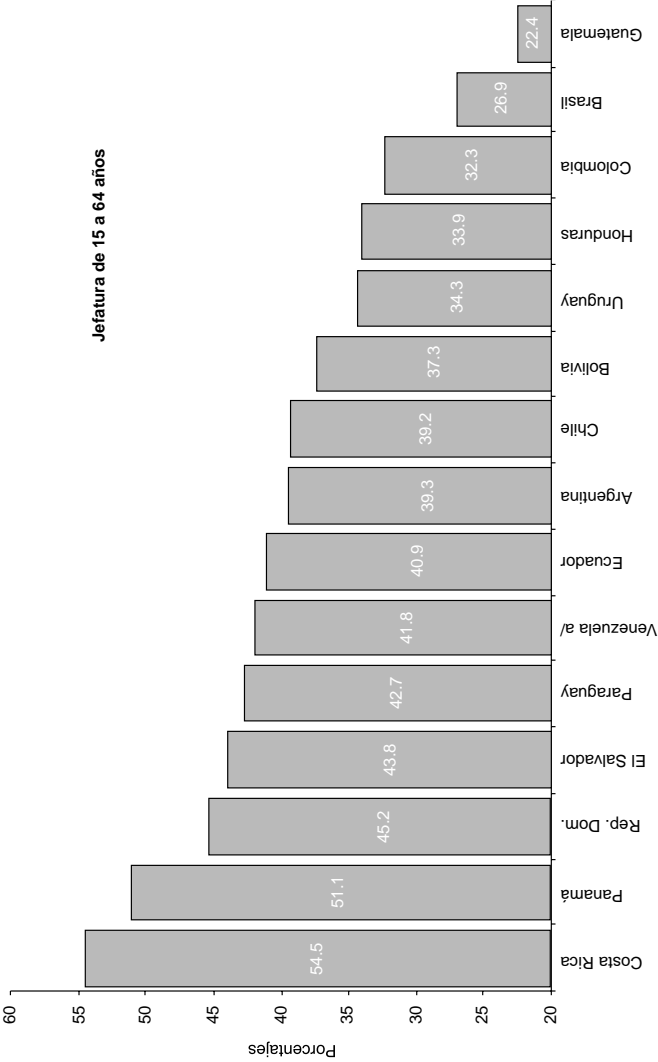
Fuente: Elaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de 12 países latinoamericanos, con una fuerza de trabajo equivalente al 91% de la población económicamente activa urbana de la región.

Gráfico XI.7
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN EN LA TASA DE DESEMPLEO, SEGÚN SEXO, NIVEL
SOCIOECONÓMICO BAJO, 1990-1998



Fuente: Elaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de 12 países latinoamericanos, con una fuerza de trabajo equivalente al 91% de la población económicamente activa urbana de la región.

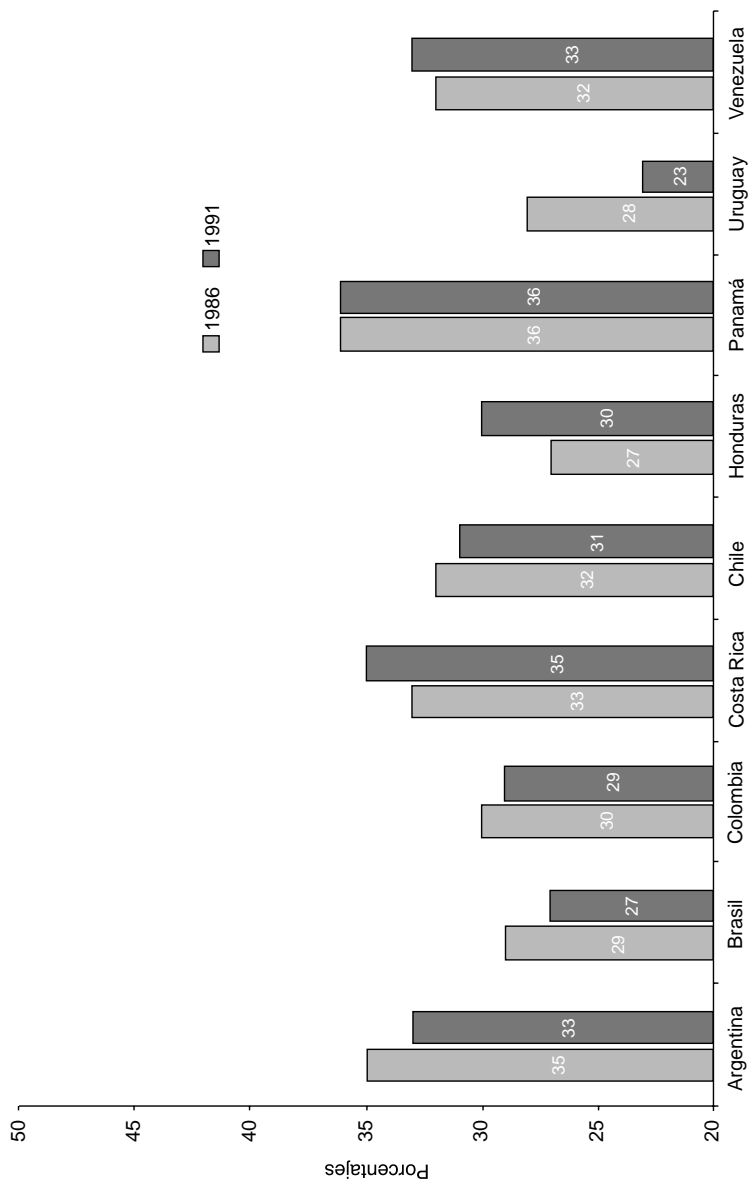
Gráfico XI.8
BRECHA DE INGRESOS SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGARES POBRES, ZONAS URBANAS ALREDEDOR DE 1999



Brecha = 100% - (ingresos medios de las jefas / ingresos medios de los jefes)

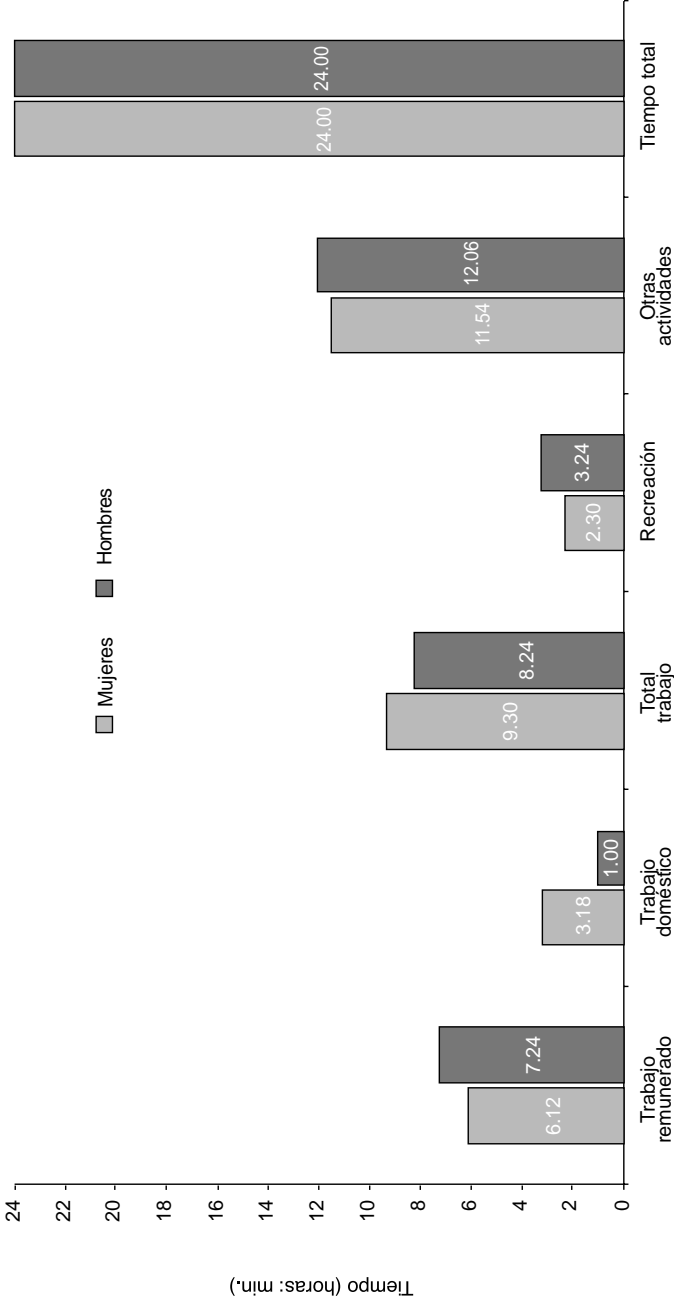
Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, tabulaciones especiales de las encuestas de hogares alrededor de 1998-1999.
a/ Total nacional.

Gráfico XI.9
CONTRIBUCIÓN DE LOS CÓNYUGES AL INGRESO FAMILIAR EN ZONAS URBANAS, TOTAL DE HOGARES, ALREDEDOR DE 1986 Y 1991



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

NICARAGUA 1998: DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DIARIO DE LOS OCUPADOS DE 15 A 59 AÑOS SEGÚN SEXO, ZONAS URBANAS, 1998
Gráfico XI.10



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, tabulación especial de la Encuesta Nacional de Hogares sobre medición de niveles de vida, Nicaragua, 1998.

Capítulo XII

Género y programas de combate a la pobreza en México: ¿reconocimiento del capital social?¹

*Silvia Núñez García**

Introducción

En el horizonte de la investigación en el México contemporáneo, son apenas unos cuantos los estudios que vinculan el análisis de la problemática social al tema específico de las mujeres. Al ser éste uno de los tópicos inaplazables para la consolidación del modelo democrático participativo, y a la luz de las expectativas generadas por la transición política registrada el 2 de julio de 2000, que implicó dejar atrás 70 años de partido de Estado, las mujeres mexicanas se perfilan hoy como actores decisivos en la consecución de un país más justo.

Desde una visión retrospectiva, es posible señalar que la legislación mexicana en favor de las mujeres ha sido vanguardista, en contraste con las de otras naciones del continente americano: su actual problemática se centra en las inercias históricas de una cultura sociopolítica que ha privilegiado al

* Investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Autónoma de México, nugar@servidor.unam.mx.

¹ La autora extiende un reconocimiento especial a Marcela Osnaya, quien contribuyó en la selección de los datos estadísticos y la elaboración de los gráficos.

hombre, a lo que se suma la escasez crónica de recursos para hacer efectivos los derechos estatutarios adquiridos por aquéllas.

Las primeras medidas de alcance nacional que contemplan a la mujer como sujeto de derecho surgen en el período revolucionario, dado que la propia Constitución Mexicana de 1917 dejó establecida la igualdad de garantías individuales para mujeres y hombres. Menos de 20 años después, la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) de 1934 establecía para ellas el derecho a beneficiarse de las primeras unidades agroindustriales circunscritas al marco ejidal.²

Al establecer que las mujeres mayores de 16 años tendrían a su cargo un terreno cercano al poblado, a manera de dotación individual para atender una granja, taller de costura o cualquier otro uso de beneficio comunitario, se puede afirmar que esta acción fue pionera en el ámbito de las políticas públicas con enfoque de género. Sus objetivos pretendían alcanzar a los sectores rurales más desprotegidos.

No obstante, esta igualdad de derechos de la mujer campesina mexicana sobre la tierra no tuvo efecto jurídico alguno sino hasta 1971, cuando se le permitió integrarse a las actividades políticas y administrativas pertenecientes al ámbito de toma de decisiones de las estructuras agrarias citadas (Alatorre y otros, 1994, pp.98-99). Por otra parte, es necesario consignar que cuando esto sucedió, sólo cerca del 10% de las parcelas que les correspondían fueron reclamadas en los hechos (Alatorre y otros, 1994, p. 307). En este mismo tenor, baste añadir que no fue sino hasta 1953 que las mexicanas obtuvieron plena igualdad de derechos políticos frente a los hombres.

A. Los desequilibrios

Previo a la atención de nuestro principal objetivo, consistente en realizar una revisión exploratoria de los programas gubernamentales que

² El ejido mexicano conforma una figura histórica en tanto reivindicación de los derechos de propiedad comunal. En palabras de Cynthia Hewitt, éste “constituye, no solamente el principal mecanismo de acceso a los recursos productivos, sino también la forma más común de organización de la comunidad local en la que los ejidatarios, los pequeños agricultores privados y los miembros sin tierra de sus familias (y otros trabajadores sin tierra) llevan a cabo sus actividades cotidianas y desde la cual se proyectan a la sociedad” (Hewitt de Alcántara, 1986, p. iii y iv). Othón Baños profundiza diciendo “El ejido mexicano ... presenta muchísimos matices, ya sea por sus variaciones internas, por la composición étnica de su población, por sus interrelaciones económicas y políticas en los contextos regionales, por su productividad y rentabilidad, etc. La situación precaria que prevalece en los ejidos colectivos es, naturalmente, multicasual ... lo que es México en la actualidad ...” (Baños Ramírez, 1990, p.105).

—desde finales de la década de 1980— han registrado un decisivo impacto en México en cuanto a mejorar las condiciones de pobreza y subordinación de género, aportaremos algunos datos partiendo por sus vínculos con la promoción del capital social.

La pobreza es un problema crónico en México, aun cuando el país ocupa el 14º lugar entre las economías del mundo. Ya para el año 2000, el Dr. Julio Boltvinik, autoridad en el tema, reconocía que del total de la población mexicana calculada en casi 100 millones de personas, 54 millones se situaban en pobreza extrema, repartidos entre el campo y la ciudad a razón de 22 y 32 millones, respectivamente.³

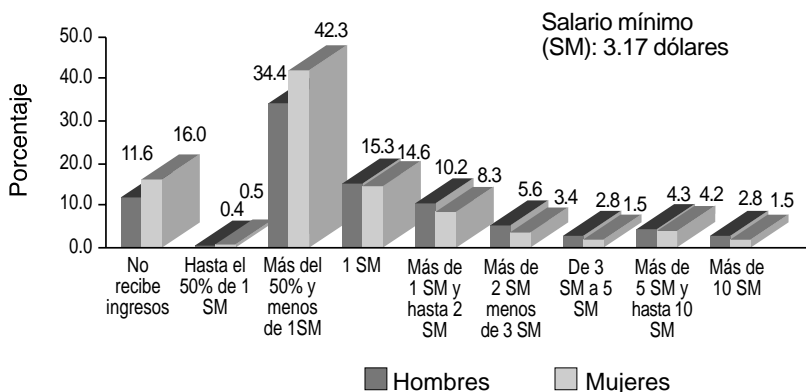
Según Arturo Gómez Salgado, en 1999 una muestra de 240 familias arrojó una concentración del 50% del ingreso nacional en manos del 1% de los mexicanos (Gómez Salgado, 1999, p. 21), denotando un proceso creciente de polarización social. De igual forma, la desnutrición afectaba a entre 40% y 65% de los mexicanos, en contraste con el 59% de la riqueza nacional que favorecía al 12% de la población (Torres Rojano, 1999, pp. 54-55).

Especial atención merece que al menos el 50% de los mexicanos pobres no rebasan los 15 años (Torres Rojano, 1999), de cara a la actual tendencia demográfica que advierte el envejecimiento de la población, en la medida en que el grupo de personas entre 15 y 64 años de edad aumentará de 59 millones en el año 2000, a 75 millones en 2010 y a 87 millones en el año 2030, lo que implica un enorme reto para la creación de empleos, en que se requerirán para el lustro 2000-2005 cerca de 1.2 millones de empleos por año, y 1.1 millones anuales entre 2005 y 2010 (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001, p. 21).

Dado que el empleo y la estructura salarial son indicadores ad hoc para retomar el tema de las diferencias de género, observamos que en el año 1990 las mujeres mexicanas registraron índices más elevados de ocupación que los hombres sólo en los tres niveles más bajos de ingreso (véase el gráfico XII.1).

³ La cifra de 54 millones resulta de la diferencia entre el ingreso total de las familias y el costo de la canasta básica de alimentos. Tomando en cuenta otras mediciones, la pobreza extrema en el país según el método de Levy, alcanzó a 20% y para los índices de la CEPAL, al 29% (Boltvinik, 2000, p. 1).

Gráfico XII.1
MÉXICO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR NIVEL DE INGRESO Y SEXO, 1990



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo General de Población y Vivienda, 1992.

De entre ellos resalta su suma total que concentra al 58.8% de las mujeres, siendo significativo que el 16% de ellas no recibieran remuneración alguna. Una década después, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, correspondiente a la actual administración de Vicente Fox, reconoce como punto de partida que en los últimos 30 años la participación de la mujer en el empleo del país ha crecido a más del doble.

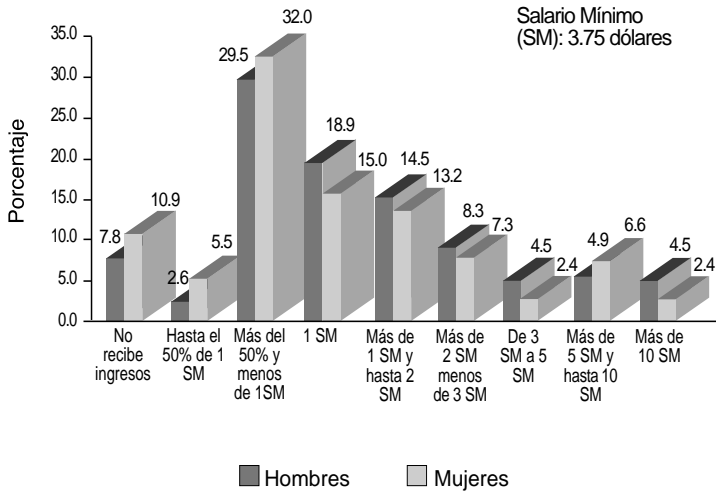
Junto con acelerarse desde la década de 1980 la incorporación de mexicanas a empleos precarios e informales —debido a la disminución de los salarios reales y la consecuente presión para contribuir a aminorar el paulatino deterioro del ingreso familiar—, el sector no formal de la economía concentra entre el 44% y el 55% del total de la fuerza de trabajo (Ibarra, 2000, p. 22).

Hoy día los ingresos globales promedio de las mujeres son inferiores en un 35% a los de los hombres, mientras que el 75% de las mexicanas económicamente activas que se desempeñan en el campo no reportan ingresos (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2001, p. 25), ahondando la brecha entre la población rural y urbana.

Según el Censo General del año 2000 (véase el gráfico XII.2), la situación de las mujeres registra cambios significativos con respecto a la década previa, ya que aumentan su participación en un 5% en el primer nivel de ingresos más bajos; disminuyen en un 5.1% en el sector que trabaja

sin remuneración y en un 10% en el rango de más del 50% y menos de un salario mínimo. Al mismo tiempo, en la penúltima escala de los salarios más altos superan a los hombres con el 6.6%.

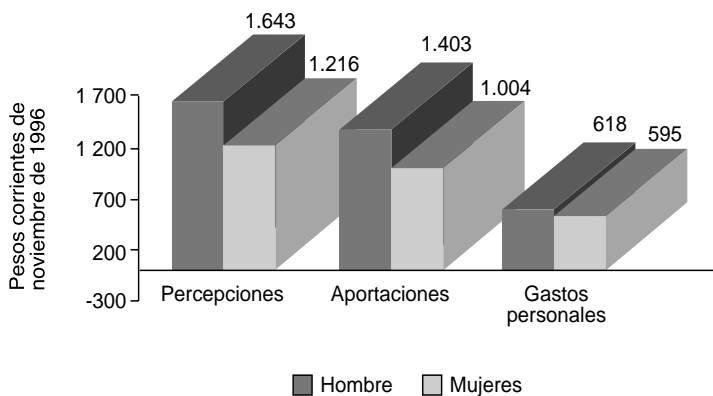
Gráfico XII.2
MÉXICO: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR NIVEL DE INGRESO Y SEXO, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo General de Población y Vivienda, 1992.

Pese a las diferencias, el gráfico XII.3 ejemplifica la importancia de las aportaciones de las mexicanas al ingreso de sus hogares.

Gráfico XII.3
MÉXICO: PROMEDIO MONETARIO MENSUAL POR MIEMBRO DEL HOGAR EN 1996



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Diferencias de género en las aportaciones al hogar y el uso del tiempo, 2000.

B. Los programas con enfoque de género y sus especificidades

La gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) estuvo enmarcada por un acelerado proceso de reestructuración económica e institucional, dirigido hacia la consolidación de las tendencias desreguladoras que favorecieron las privatizaciones demandadas por el modelo de apertura comercial y financiera. En ese contexto se puso en marcha el programa Mujeres en Solidaridad que se examina a continuación.

1. Mujeres en solidaridad

Integrado al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), identificaba a las mexicanas como sujetos sociales y agentes activos del cambio, para promover la lucha contra la pobreza en las comunidades rurales y urbanas. Bajo la concepción de políticas públicas que incorporaron un enfoque de género y una visión que privilegiaba la equidad, sus objetivos generales fueron la erradicación de la pobreza extrema, propiciando acciones en favor de la participación social, económica y política de las mujeres marginadas, e impulsando proyectos integrales orientados a liberarlas de cargas y tiempos excesivos de trabajo (Alatorre y otros, 1994, p. 311).

El diseño de sus medidas tomó en cuenta que la mujer requiere de apoyos integrales en materia de salud y educación, a fin de tener mejores oportunidades de acceso a un empleo remunerado, o bien adquirir capacidades para el desarrollo de actividades productivas que le permitan acceder a mejores niveles de bienestar con su familia (Alatorre y otros, 1994).

Mediante una metodología de planeación participativa, sus acciones perseguían ser el resultado de procesos de autodiagnóstico en el interior de las propias comunidades, permitiéndoles establecer libremente la prioridad de sus demandas. Por ello, el espacio de reflexión donde las propias mujeres definían los proyectos a realizar se constituyó en fuente de capital social mediante la organización de comités comunitarios, responsables por igual de la capacitación técnica y administrativo-contable de cada iniciativa.

Sus proyectos se concentraron en dos ejes, los proyectos productivos y sociales, y los de servicios; como ejemplo de los primeros estaría la creación de una cooperativa avícola, y de los segundos, la obtención de servicios de agua potable, derivando ambos en un conjunto de acciones desarticuladas cuyo efecto en el abatimiento de la pobreza fue fragmentario.

Mujeres en Solidaridad contaba con un fondo comunitario en apoyo de la organización de las mexicanas, quienes decidían la mejor forma de asociarse. Este apoyo representaba el instrumento económico que garantizaba recursos financieros al grupo organizado, bajo su propia responsabilidad y con el compromiso de atender a las necesidades de cada proyecto (Alatorre y otros, 1994, p. 312).

En 1991, se estimó que el programa beneficiaba aproximadamente a 116000 familias y a poco más de 45 mil mujeres. Su baja cobertura respecto de las dimensiones de la pobreza en México se puede explicar por la escasa formación de organizaciones de mujeres pobres en el medio rural. Por otra parte, el tamaño y la promoción de esta iniciativa muestran que no correspondía a una elevada prioridad dentro de las acciones de gobierno para combatir los rezagos sociales (Alatorre y otros, 1994, pp.312-313).

Si suscribimos lo que Lilita Kusnir define como los rasgos sustantivos de toda política pública, “un diagnóstico completo, la determinación clara de objetivos, de metas cuantificadas y definidas en el tiempo, y la construcción de estrategias políticas, acciones e instrumentos” (Alatorre y otros, 1994, p. 295), se puede sostener que, previos a esta etapa, las medidas y los programas que en México se ocupaban de la mujer estaban diseñados como políticas sociales, con predominio de un enfoque asistencial. A partir de objetivos sectoriales y desmembrados de un plan rector, ya en los años setenta se procuraba incorporarlos al concepto del desarrollo.

De 1994 a la fecha, años correspondientes a la administración de Ernesto Zedillo y al período de alternancia del Presidente Fox, los programas

de combate a la pobreza adoptan explícitamente el enfoque de género. A partir del reconocimiento de que hombres y mujeres experimentan diferenciadamente la pobreza, intentan poner en práctica mecanismos compensatorios para su beneficio.

Considerados dentro del ámbito de la formación de capital humano, los programas importantes son los siguientes:

2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)⁴

Puesto en marcha en 1997, el Programa aparece con el objetivo central de atender a las diferentes causas de la pobreza desde una visión integral, dirigiendo sus beneficios a las familias en extrema condición de vulnerabilidad. Al considerar que ella es resultado de la falta de medios y oportunidades para hacer más productivo el esfuerzo de las familias, da por sentado que esta condición afecta sustantivamente a la población rural e indígena.

De esta forma, se propone poner a su alcance opciones para satisfacer las necesidades básicas de educación, salud y alimentación. De una cobertura de aproximadamente 400mil familias beneficiadas en 1997, hacia fines del año 2001 destacaba su aumento a 2.3 millones de núcleos familiares, distribuidos en 31entidades federativas que compr enden acciones en más de 50 mil localidades rurales marginadas (Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 3).

Progresá cuenta con tres componentes básicos:

- Componente de alimentación
 - Proporciona un suplemento alimenticio con micronutrientes para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en período de lactancia.
 - Otorga un aporte económico mensual por familia, que en 1999 alcanzaba a los 125pesos (equivalentes a cer ca de 13.22 dólares, a 9.45 pesos por 1 dólar).
- Componente de salud
 - Contempla un paquete básico de atención médica gratuita que enfatiza aspectos preventivos para el cuidado de la salud: campañas de vacunación para la población infantil, atención de la mujer en caso de embarazo, parto, planificación familiar, prevención y detección de cáncer cérvico uterino, y otros.

⁴ Véase Secretaría de Gobernación, 2000.

- **Componente educativo**
 - Otorga becas para escolares que cursen el ciclo básico o secundario.
 - En este último nivel, las becas para las niñas son ligeramente mayores que las de los niños, a fin de compensar su marcada deserción para colaborar en las labores domésticas.

El monto mensual máximo por familia de los apoyos monetarios del Progresía pasó de 550 a 750 pesos entre 1997 y 1999 (aproximadamente de 58.20 a 79.36 dólares, a 9.45 pesos por 1 dólar). Su pago es directo, en efectivo y bimestral (Secretaría de Desarrollo Social, 2001, pp. 3-7).

La familia conforma el eje de atención del Programa, al considerar que en ella convergen las condiciones básicas para superar o perpetuar la pobreza. Con el objeto de promover la equidad de género, Progresía ha canalizado todos sus apoyos a las madres de familia, estimando que las mujeres “hacen un uso más juicioso, responsable y provechoso de los recursos a su alcance en favor de toda la familia, pero particularmente de los menores” (Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 9). Esta estrategia persigue potenciar el papel social de las mujeres dentro y fuera de sus comunidades, depositando en ellas la confianza y transparentando sus acciones, componentes determinantes del capital social.

La incorporación de las familias al Programa se ha hecho de manera progresiva, mediante asambleas comunitarias en las que se toma un acuerdo sobre el padrón de beneficiarios. En ellas se explican sus características y funcionamiento, y se elige una promotora voluntaria en cada comunidad de entre las beneficiarias titulares. Sus funciones son:

- Orientar a los padres de familia sobre sus corresponsabilidades.
- Vigilar el uso adecuado de los apoyos monetarios por parte de los titulares.
- Canalizar las solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias.

3. Programa de Abasto Rural

Cubre el 94.6% de los municipios de México, a través de la Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo (DICONSA). Actualmente más de 32 millones de personas —de las cuales el 50% son mujeres— reciben por este conducto el beneficio de abasto oportuno de productos básicos, a precios accesibles (Secretaría de Gobernación, 2000, p. 33).

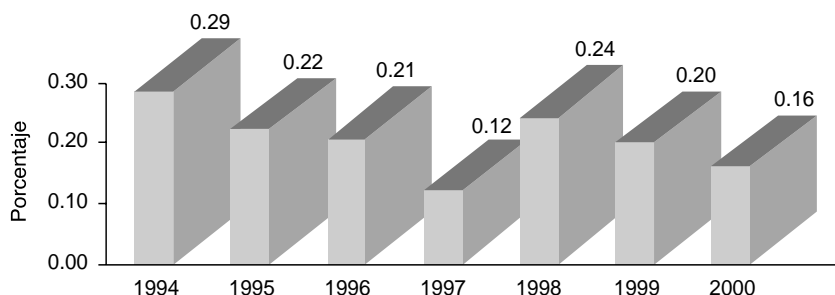
Pasamos ahora al ámbito de la creación de oportunidades de empleo e ingreso, subrayando otros esquemas.

4. Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer⁵

Creado el 17 de marzo de 2001, instrumenta medidas y acciones públicas que dotan de oportunidades de desarrollo suficientes para elevar la calidad de vida de las mujeres en zonas de rezago y marginación, así como fomenta actividades prioritarias de interés general, mediante la ejecución de acciones y proyectos productivos.

Conviene aquí abrir un paréntesis y revisar las exiguas asignaciones presupuestarias para el Programa a lo largo de seis años (véase el gráfico XII.4), a fin de ponderar con realismo el interés del Gobierno y su capacidad de acción, pues el porcentaje más elevado de recursos entre los años 1994 y 2000 no llegó siquiera al 0.3% de la inversión total federal en medidas de combate a la pobreza.

Gráfico XII.4
PORCENTAJE DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL PROGRAMA DE MUJERES RESPECTO DEL TOTAL DE GASTO FEDERAL EN PROGRAMAS DE COMBATE A LA EXTREMA POBREZA



Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, 2000. Anexo Estadístico*, México, D.F., septiembre de 2000.

⁵ Véase SEDESOL, 2001.

El Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer se constituye como un espacio de atención pública, dirigido exclusivamente a mujeres que de manera organizada promuevan proyectos productivos no asociados a proselitismos políticos o religiosos, dejando fuera por igual los de interés académico, gubernamental, de investigación o gremial.

Características de sus apoyos

Se podrá apoyar la creación, reforzamiento o ampliación de proyectos productivos mediante:

- Gasto de inversión
- Capital de trabajo
- Capacitación a las beneficiarias

Criterios de asignación

- Los proyectos deberán ser dictaminados y aprobados por el Subcomité de Atención a Regiones Prioritarias, con la seria limitación de que éste excluye a todos aquellos que pudieran presentar otras mujeres en situación de extrema pobreza, pero que no se localicen en dichas regiones.
- Califican los grupos de mujeres que no tengan acceso al crédito institucional, no cuenten con un ingreso fijo, presenten condiciones de vida precarias en los rubros de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios, y manifiesten su voluntad para producir de manera organizada, desarrollando su potencial y generando ingresos a partir del proyecto.
- Favorece a los grupos de mujeres que no cuenten con apoyo institucional previo en proyectos productivos, evitando su duplicidad.

Criterios de elegibilidad de los proyectos

- Por su viabilidad técnica: cuando el grupo de mujeres cuente con conocimiento técnico, capacidad humana y la infraestructura productiva necesaria.
- Por su viabilidad financiera: cuando las propuestas presenten indicadores financieros que permitan determinar la factibilidad de que los ingresos derivados de la actividad productiva del proyecto sean suficientes para mantenerlo y operarlo, recuperar los apoyos otorgados y obtener ganancias.
- Por su viabilidad comercial: contemplando que existan elementos que proporcionen certidumbre sobre la futura

colocación del producto generado en el mercado local, regional o nacional, o que éste mantenga relación con la vocación productiva y el consumo de la región.

En todos los casos, el apoyo al proyecto no podrá superar el 94% del costo del mismo (SEDESOL, 2001, p. 2).

5. Programa de Empleo Temporal⁶

Su objetivo es generar empleo para la mano de obra no calificada, fundamentalmente en áreas rurales, retribuyendo la participación de los miembros de la comunidad por medio de acciones productivas, así como de construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social y de beneficio familiar.

Alrededor del primer semestre de 1999, beneficiaba al 16% de las mujeres dedicadas a labores productivas de apoyo a cultivos, mejoramiento de vivienda, reforestación, despiedre de parcelas, recolección de semillas y fertilización de superficies agrícolas.

6. Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES)⁷

Tiene su antecedente en Mujeres en Solidaridad, y alrededor del primer semestre de 1999 beneficiaba al 23% de las mujeres participantes en diversas modalidades de aportación solidaria como el capital de riesgo, el empleo productivo, las cajas solidarias, y los fondos de inversión, reinversión, garantía o financiamiento.

En el caso del empleo productivo, sus beneficiarios no requieren de una organización con figura legal, ni sus proyectos enfrentan mayores exigencias que la de contar con un perfil de inversión sobre la actividad productiva que desarrollan o pretendan llevar a cabo. Por ello, este esquema favorece a las mujeres del país ya que les permite administrar su tiempo para atender a la familia.

⁶ Secretaría de Gobernación, 2000, p. 34.

⁷ Secretaría de Gobernación, 2000.

De esta forma, en labores tales como las artesanías, las mujeres representan el 68% de los beneficiarios del Programa, siendo elevado también su porcentaje en los talleres de costura y en los negocios de preparación de alimentos.

El Fondo contempla canalización de recursos para capacitación de las productoras antes y después de haber recibido las aportaciones, así como asistencia técnica, contable y administrativa para las empresas en las que participan.

7. Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas (PRONAJ)⁸

El 47% de la población beneficiada por este Programa corresponde a mujeres. Su propósito es mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera, promoviendo su participación organizada en conjunto con los productores hombres y mujeres, y las instituciones públicas y privadas.

8. Programa Crédito a la Palabra⁹

Desde el ámbito de la confianza en los compromisos no escritos de las comunidades, apoya a campesinas y campesinos en zonas de cultivo de temporada de baja productividad y alto riesgo, promoviendo la producción de granos básicos. Durante el año de 1999 benefició a cerca de 36 mil mujeres, estimulando una alta tasa de recuperación y la canalización de recursos a las productoras.

Cerrando este apartado, señalamos que hacia fines de los años noventa la evaluación se consolida como instrumento promotor del mejoramiento de las acciones del combate a la pobreza en México. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), escuchando al Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, establece en la actualidad los mecanismos públicos de supervisión, seguimiento y evaluación periódica de los distintos programas y sus asignaciones presupuestarias.

Este Consejo instaló también la Mesa de Trabajo sobre Enfoque de Género —integrada por 30 mujeres de diversos estados de la República, legisladoras, expertas y servidoras públicas—, para analizar la atención de las necesidades específicas de las mujeres en condición de pobreza.

⁸ Secretaría de Gobernación, 2000, p. 36.

⁹ Secretaría de Gobernación, 2000, p. 35.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 prevé evaluaciones de los programas por parte de instancias externas al Gobierno, para dotarlos de credibilidad y transparencia.

C. A modo de reflexión

La inclusión progresiva y sistemática del enfoque de género en las políticas públicas de México desde finales de los años ochenta, parte del reconocimiento del beneficio potencial de integrar a las mujeres en situación de pobreza a la solución de sus problemas.

Para ganar en confianza y credibilidad, la propuesta de una economía “estable, sostenible e incluyente” del Presidente Vicente Fox deberá garantizar en el corto plazo que las políticas públicas sean transversales. Es decir, que todas las instancias gubernamentales se comprometan a desarrollar una nueva cultura pública, en que todos y cada uno de los programas y acciones encaminados al bienestar de los mexicanos contemplen la perspectiva de género.

Si es evidente que la naturaleza de las mujeres las identifica con la solidaridad, el cuidado, la simpatía y el sentido de obligación para con el otro —su familia, su comunidad—, sólo mediante la concurrencia de una clara voluntad política por parte de los actores gubernamentales en sus distintos niveles —local, estatal, regional y nacional—, el capital social podrá encauzarse en beneficio de mayores posibilidades de inversión en bienes públicos como la salud, la educación y la seguridad.

Si el capital social puede dar respuesta a las necesidades humanas, no se debe olvidar que éstas no se convierten en mercancías. La generación de espacios cada vez más amplios de representación y de mecanismos para la participación de las mujeres se torna fundamental en México para afianzar la democracia. No obstante, el derecho de las mexicanas de acceder a la esfera de toma de decisiones no es suficiente si no viene acompañado de los recursos, los mecanismos y las herramientas que la fortalezcan como actor imposterizable para contribuir a la realización de la justicia social.

Así como es relevante fomentar y enriquecer permanentemente una cultura del diagnóstico y evaluación de los programas de combate a la pobreza, también resulta imprescindible pensar en la creación de normas que garanticen la eficacia de las acciones públicas y privadas capaces de cohesionar a los actores sociales clave de un nuevo modelo de inclusión.

En México es todavía urgente afinar los sistemas de información interinstitucional, de modo que los datos arrojados por los diversos programas muestren la realidad que enfrenta cada comunidad, en el contexto

de la problemática nacional de las mujeres y de la sociedad en su conjunto. Asimismo, la consistencia y continuidad de los programas es un requisito para que alcancen sus objetivos (Alatorre y otros, 1994, p. 315).

No obstante que las mexicanas han aumentado su participación como agentes económicos, no por ello son más influyentes. Sólo mediante la superación de las dificultades para su progresiva organización podrán situarse en una mejor posición con el fin de “influir y participar en la elaboración y puesta en práctica de las políticas” (Alatorre y otros, 1994, p. 316), en palabras de Liliana Kusnir.

Bibliografía

- Alatorre, Javier y otros (1994), *Las mujeres en la pobreza*, México, D.F., Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, El Colegio de México.
- Baños Ramírez, Othón (1990), "Crisis del ejido, crisis de los campesinos", Cuadernos de Investigación, N° 1, Mérida, Yucatán, Unidad de Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Regionales Dr. Hideyo Noguchi, Universidad Autónoma de Yucatán.
- Boltvinik, Julio (2000), "Economía moral. El error de Levy", *La Jornada*, México, D.F., 25 de febrero.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND)*, México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación, Presidencia de la República.
- Gómez Salgado, Arturo (1999), "Se desploma el ingreso de los mexicanos: CT-UNAM", *El Financiero*, México, D.F., 2 de septiembre.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1986), "Introducción", *Estado y ejidos en México: el caso del crédito rural en La Laguna*, Fernando Rello (comp.), Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Ibarra, David (2000), "Con la apertura, más desempleo y marginación", *La Jornada*, México, D.F., 23 de febrero.
- Secretaría de Desarrollo Social (2001), "Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá. Principales características y orientaciones estratégicas", México, D.F., 7 de septiembre, inédito.
- Secretaría de Gobernación (2000), *México. Informe de Ejecución. Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Pekín+5*, México, D.F., junio.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2001), "Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer", 30 de agosto (<http://sedesol.sedesol.gob.mx/nove2000/reglas2000/delamujer.htm>).
- Torres Rojano, Germán (1999), "Se apodera de México, la pobreza extrema", *Proyección Económica*, México, D.F., febrero.