

Los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas han tenido un papel trascendental dentro de la política social contemporánea, al impactar directamente en el bienestar y disminuir los efectos de la pobreza de amplios grupos de la sociedad. Este libro es uno de los primeros textos que analizan la experiencia mexicana, brasileña y española. Presenta de manera sistemática la riqueza y diversidad de aplicaciones de este tipo de programas, que van desde aquellos que buscan la generación de capital humano de las nuevas generaciones bajo una lógica de condicionalidad de recursos, a los que otorgan los recursos como el resultado de un derecho ciudadano, mientras que otros se enfocan hacia la inserción sociolaboral. De esta forma, el texto aporta evidencias científicas que contribuyen a la construcción de una teoría de los programas de transferencias en Iberoamérica.



TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN IBEROAMÉRICA  
Un acercamiento a casos en México, Brasil y España

Oscar Alfonso Martínez Martínez  
Claudia Campillo Toledano  
Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
(coords.)

# LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN IBEROAMÉRICA

## Un acercamiento a casos en México, Brasil y España

Oscar Alfonso Martínez Martínez  
Claudia Campillo Toledano  
Adolfo Rogelio Cogco Calderón  
(coords.)

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS  
EN IBEROAMÉRICA

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS  
EN IBEROAMÉRICA  
UN ACERCAMIENTO A CASOS EN  
MÉXICO, BRASIL Y ESPAÑA

*Oscar Alfonso Martínez Martínez*  
*Claudia Campillo Toledano*  
*Adolfo Rogelio Cogco Calderón*  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA  
BIBLIOTECA FRANCISCO XAVIER CLAVIGERO

---

HC 79. P63 T73 2011

Las transferencias condicionadas en Iberoamérica : un acercamiento a casos en México, Brasil y España / Oscar Alfonso Martínez Martínez, Claudia Campillo Toledano, Adolfo Rogelio Cogco Calderón, coords. — México : Universidad Iberoamericana ; Universidad Autónoma de Nuevo León ; Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2011.

274 p. ; 22 cm.

I. Transferencia de pagos. 2. Asistencia económica interna. 3. Asistencia pública. 4. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (México). 5. Bolsa Familia de Brasil. 6. Renta Garantizada de Ciudadanía (Comunidad Valenciana, España). 7. Programa Atención a la Exclusión Social (España). I. Martínez Martínez, Oscar Alfonso. II Campillo Toledano, Claudia. III. Cogco Calderón, Adolfo Rogelio. IV. Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas.

ISBN: 978-607-417-169-3

---

D.R. © 2011 Universidad Iberoamericana, AC  
Prol. Paseo de la Reforma 880  
Col. Lomas de Santa Fe  
CP 01219 México, DF  
[www.uia.mx](http://www.uia.mx)

En coedición con:

Universidad Autónoma de Nuevo León  
Avenida Universidad s/n. Cd. Universitaria  
San Nicolás de los Garza, NL, México CP 66450  
[www.uanl.mx](http://www.uanl.mx)

Universidad Autónoma de Tamaulipas  
Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Matamoros 8 y 9 Col. Centro CP 87000  
Ciudad Victoria Tamaulipas, México  
[www.uat.mx](http://www.uat.mx)

Primera edición: 2011

ISBN: 978-607-417-169-3

Cualquier reproducción hecha sin consentimiento del editor se considerará ilícita. Si desea reproducir contenido de la presente obra escriba a: [publica@uia.mx](mailto:publica@uia.mx) en el asunto anote el ISBN que corresponda y deje el contenido en blanco.

Impreso y hecho en México

---

Impreso por Diseño e Impresos Sandoval. Tizapán 172, col. Metropolitana, 3ª sección, Ciudad Nezahualcóyotl. CP 57700. Estado de México. Tel. 5793-4152. Se terminó de imprimir el 30 de noviembre de 2011. El tiraje fue de mil ejemplares más sobrantes para reposición.

## ÍNDICE

- 9 Prólogo  
*J. Mario Herrera Ramos*

### ENTRE LO PLANEADO Y LO OBTENIDO

- 21 Las transferencias condicionadas  
y la atención de la pobreza en México  
*Adolfo Rogelio Cogco Calderón, Miriam Rodríguez Vargas  
y Jorge Alberto Pérez Cruz*
- 51 El Programa de Atención a la Exclusión Social.  
Su implantación en la ciudad de Valencia (España)  
*María Jesús Felipe Tío*
- 81 Los programas de transferencia  
condicionada en Brasil  
*Maria de Lourdes Soares*
- 97 El papel de las transferencias del  
Programa Oportunidades en la educación.  
Un estudio transversal en el área metropolitana de Monterrey  
*Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano*

- 115 Bolsa Familia y políticas públicas universales:  
reflexiones sobre Campinas (SP)  
*André Pires*

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN GRUPOS VULNERABLES

- 143 La atención a colectivos marginales y desfavorecidos  
en el Centro Municipal de Servicios Sociales Malvarrosa  
(Valencia, España): de la prestación económica reglada  
al ingreso garantizado de ciudadanía  
*Raúl Lorente-Campos*
- 179 Autonomía, toma de decisiones y violencia emocional  
contra las mujeres: un acercamiento a los efectos  
de las transferencias del Programa Oportunidades  
*María del Pilar Cruz Pérez*
- 211 Límites y potencialidades del Programa Bolsa Familia, de Brasil  
*Felipe Hevia*
- 245 Los efectos diferenciados de las transferencias del  
Programa Oportunidades entre los hogares indígenas  
y no indígenas en México  
*Hirotohi Yoshioka*
- 265 Conclusiones generales  
*Oscar Alfonso Martínez Martínez,  
Claudia Campillo Toledano  
y Adolfo Rogelio Cogco Calderón*

## PRÓLOGO

El gobierno de la sociedad ha sido una inquietud que ha acompañado a la humanidad desde que se iniciaron las primeras formas de organización. En especial desde que la humanidad abandonó las formas de convivencia que se concentraban en satisfacer las necesidades de mera sobrevivencia, y se originaron las primeras ciudades. ¿Cuál es o debería ser el papel del gobierno? ¿Qué puede hacer el gobierno? ¿Cómo hacer para que éste desempeñe bien su labor? ¿Qué no puede hacer? Las respuestas a estas preguntas son muy simples cuando un rey todopoderoso y de origen divino es quien decide.

Entre las 367 piezas de la exhibición titulada “Persia: fragmentos del paraíso. Tesoros del Museo Nacional de Irán”, que se presentó en el Museo Nacional de Antropología de la Ciudad de México entre noviembre de 2006 y marzo de 2007, había una tablilla cuya descripción decía lo siguiente: “El gobierno entregaba raciones a las madres después del parto. En este texto aquemita se menciona el reparto de vino a mujeres que dieron a luz” (499 a. C. Persépolis).

Al no tener mayor información sobre esta “prestación” de las mujeres después del parto, podemos suponer que Darío I consideraba que el vino era un alimento nutritivo para la madre y, a través de ella, para el o la recién nacida.

Adam Smith, en el libro cuarto de su *Investigación sobre la causa y naturaleza de la riqueza de las naciones*, trata de los sistemas de economía política. Esta última es, de acuerdo con Smith, la ciencia del estadista o del legislador cuyos dos objetivos son incrementar el ingreso y sustento de la población, y proporcionar al Estado ingresos suficientes para financiar los servicios públicos. El Estado solamente tiene tres obligaciones claras que no interfieren con el sistema de libertad individual: la defensa de la nación; la defensa de los in-

dividuos de abusos de los propios ciudadanos, es decir, el sistema de impartición de justicia; y la última, que consiste en erigir y mantener obras cuyos beneficios sociales son mayores que los beneficios individuales, razón por la cual, en un sistema de libertades individuales sin la participación del Estado, no se llevarían a cabo. Las instituciones y obras públicas relacionadas con esta tercera actividad del gobierno son de dos tipos: por un lado están las que tienen como objetivo promover el comercio; y las otras son, en primer lugar, las destinadas a la educación de los jóvenes, y a su vez, las que imparten educación a todas las personas.

Adam Smith establece que el soberano debe atender la educación de la población común, es decir, de quienes no tienen jerarquía y fortuna. En lenguaje moderno estaríamos hablando de la población en condiciones de pobreza, pues de acuerdo con su descripción la población común carece de tiempo suficiente para dedicarlo a la educación, los padres carecen de los medios para la manutención de este tipo de población cuando son infantes, y tan pronto están en condiciones de trabajar, deben optar por un oficio que les permita mantenerse. Estos trabajos son de baja calidad y rutinarios, además no incentivan a los jóvenes trabajadores a que cultiven su intelecto.

Pero aunque la masa del pueblo nunca pueda ser instruida en una sociedad civilizada como las gentes de cierta jerarquía y fortuna, las más elementales enseñanzas de la educación –como son leer, escribir y contar– pueden adquirirse en la edad más tierna, aun por aquellos que se destinan a las ocupaciones más humildes, pues tienen tiempo bastante para aprenderlas antes de abrazar un oficio. El Estado, con muy pequeños gastos, podría facilitar, estimular y aun imponer, a la mayoría de las gentes que pertenecen a clases populares, la obligación de adquirir esos conocimientos tan esenciales de la educación. (Smith: 689-690).

Adam Smith inclusive sugiere una manera de cómo podría el gobierno ejecutar esta obligación.

El Estado podría facilitar esa educación estableciendo en cada parroquia o distrito una pequeña escuela, donde pudiesen ser instruidos los niños mediante un moderado estipendio, cuyo pago estuviese al alcance inclusive de un humilde jornalero, recompensándose así el trabajo del maestro, en parte por la sociedad, y en parte, mediante aquel estipendio, ya que si todo el sueldo corriese a cuenta de aquella, muy pronto el maestro desatendería sus obligaciones. (*ibid.*: 690).

Una sociedad con individuos más educados está mejor organizada y tiene más posibilidades de que se incremente el nivel de vida, de acuerdo con los argumentos de Adam Smith (*ibid.*: 692).

A diferencia de Darío, Smith consideraba que el soberano tendría que respetar las libertades individuales, en particular dentro del ámbito de las actividades económicas. Cualquier intervención del soberano que contradiga a esas libertades estaría destinada al fracaso. Las únicas actividades en las que podría intervenir para lograr los fines de cualquier gobierno, vistos a través de la economía política, son las mencionadas anteriormente. Smith es un ejemplo importante de la forma en que se puede dar respuesta a esas preguntas. Era, por lo demás, muy crítico respecto a la administración de esta intervención del Estado (soberano). Podemos encontrar, inclusive, algunas reglas de política que consideraban la necesidad de que en su diseño se incluyeran los incentivos adecuados para diferentes tipos de órganos administrativos. Estaba plenamente consciente de que la administración, la burocracia, no necesariamente podría llevar a cabo de manera estricta las decisiones del soberano<sup>1</sup>.

En una democracia, sin embargo, las respuestas a esas preguntas son particularmente difíciles. Entre otras razones, porque ya no se tiene la justificación sobre el origen divino del soberano. En este contexto tiene sentido la definición de economía política que presenta Adam Smith, es decir, una ciencia que busca principios que permitan obtener reglas para elaborar buenas políticas y administrar al Estado.

No obstante la diferencia en tiempo y espacio entre Darío y Adam Smith, existen elementos comunes que une su concepción de lo que debe hacer un gobierno. En ambos casos está fuera de duda que el soberano es benevolente, y sólo busca el bienestar de su pueblo. Smith no dudaba de la benevolencia del monarca, pero sí alertaba, como se ha mencionado sobre las posibles distorsiones que los administradores, la burocracia, pueden introducir al ejecutar los mandatos del soberano.

La intervención de Darío, el diseño de sus políticas, tenía por objetivo maximizar el bienestar social (que seguramente coincidía con su bienestar propio) sujeto a restricciones de tipo físico-productivas. En el caso de Smith, el diseño de políticas tenía por objetivo maximizar el bienestar social sujeto tanto a restricciones asociadas con los factores de producción, como las relacionadas con los incentivos propios de la burocracia que se encarga de ejecutarlas.

En la actualidad, el diseño del Estado, lo que debe hacer el gobierno y lo que no debe hacer, se encuentra en la Constitución. Un análisis cuidadoso de

<sup>1</sup> Podemos consultar a este efecto las páginas 640 a 646 de la obra citada.

la Constitución proporciona una gran cantidad de ordenamientos relacionados con la igualdad. Éste es un resultado necesario en particular en los artículos que tratan de las garantías individuales. Sin embargo, una de las acciones que corresponde al Estado es el desarrollo mediante el crecimiento económico y el empleo. En este sentido, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La Constitución considera (obliga a) que el Estado tiene la responsabilidad de dirigir el proceso de desarrollo con los siguientes objetivos: 1) que sea integral y sustentable; 2) que fortalezca la soberanía nacional y la democracia; y 3) que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad individual y colectiva.

El tercer objetivo depende totalmente de las acciones del Estado, tendientes a promover el crecimiento económico; el crecimiento del empleo; y una distribución justa del ingreso y la riqueza. La Constitución no considera que exista una relación inversa entre equidad (de acuerdo con algún criterio social) y la eficiencia. Crecimiento y distribución, de acuerdo con la Constitución, tampoco tienen una relación inversa. Ambas son determinantes de la libertad y dignidad individual. Consideremos que, en este caso, dignidad individual hace referencia al carácter de ciudadano del individuo.

En los tres textos que se han citado sobre la función del gobierno, en el soberano o el rey subyace la idea de que, una vez decidido qué hacer, se obtendrá el efecto deseado. Una de las lecciones aprendidas en la materia es que no basta decidir el qué hacer, sino que también es importante el cómo.

Uno de los objetivos primordiales del gobierno es la promoción del crecimiento, de la ampliación de la oferta de educación a los niños. En el caso de Smith, este objetivo es la reducción de la pobreza. No cabe duda que el crecimiento económico con base al mercado sea una condición necesaria para la reducción de la pobreza, sin embargo, el Estado proporciona las bases institucionales para el desarrollo del mercado y puede ayudar a corregir las situaciones donde dicho mecanismo institucional falla. En un sentido amplio, prácticamente la mayor parte de las acciones del gobierno tienen un efecto distributivo. Los subsidios e impuestos progresivos, es decir, transferencias en

efectivo, son instrumentos importantes en dichas acciones. Otras formas de redistribución pueden ser en especie, como los servicios educativos, los servicios de salud o, en algunos casos, mediante la distribución de alimentos.

Antes de 1996, la forma más generalizada de diseñar programas de reducción de la pobreza consistía en el otorgamiento de subsidios generalizados bajo el esquema de una focalización parcial ya que, si bien las acciones no iban directamente hacia el individuo, sí se hacían las transferencias de recursos hacia cierto sector poblacional, regularmente del sector rural, como fue el caso del PIDER y COPLAMAR. A partir de diciembre de 1988, con la publicación del acuerdo presidencial que crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, inicia en México el diseño de programas focalizados para el combate a la pobreza, donde, a través de la vinculación gobierno y sociedad, se buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida al proporcionarles infraestructura pública, alimentos por medio de despensas, becas escolares, entre otras cosas.

En 1995 en Brasil, con el Programa Bolsa-Escola, y en México en 1997, con el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), inicia una nueva fase en el diseño y ejecución de programas de combate a la pobreza, basados en transferencias condicionadas de efectivo, focalizadas hacia la población en pobreza. Estos programas (PROGRESA se transformó en OPORTUNIDADES y Bolsa-Escola es absorbido por Bolsa Familia) en la actualidad tienen un padrón de beneficiarios cercano a 25% de la población (6 millones de familias inscritas en el Programa Oportunidades y 12 millones en Bolsa Familia).

Los programas de transferencias están basados en la premisa de que “una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición” (Villatoro, 2004: 9), de tal forma que, al inyectar recursos a esos aspectos, se logre disminuir la pobreza en el largo plazo. Por esa razón, se encuentran condicionados a que los beneficiarios cumplan con ciertos compromisos, generalmente en acciones de salud y educación, al mismo tiempo de apoyar al logro de mejores estándares nutricionales y educativos en los sectores más pobres (Pardo, 2003).

Los programas de transferencias se encuentran presentes en la mayor parte de países de América Latina, así como en Europa y África. ¿Por qué favorecer transferencias condicionadas? ¿Por qué fijar una condición para obtener una transferencia en efectivo? Existen varias explicaciones alternativas. Una de las más antiguas está asociada con una concepción paternalista de la intervención del gobierno. Los individuos, por alguna razón, necesitan que se les induzca a ele-

gir lo que “es mejor para ello”. Sin esa inducción, no tomarían la mejor decisión. El valor que la sociedad tiene, por ejemplo, el que un niño vaya a la escuela o que tenga una mejor salud es mayor que el valor para los individuos. En este caso la transferencia condicionada constituirá un incentivo individual para aumentar su demanda por servicios de educación y salud.

Las causas de que el valor para el individuo sea menor que para la sociedad pueden ser diversas. Los padres pueden tener información imperfecta sobre las tasas de rendimiento de la inversión que supone mandar al hijo a la escuela o llevarlo a los servicios de salud. El rendimiento a la inversión<sup>2</sup> en educación puede ser alto, sin embargo, los padres pueden calcular mal ese rendimiento y, por lo tanto, no están dispuestos a realizar dicha inversión. Otra posible razón se relaciona con situaciones de “altruismo incompleto”. Los padres no están dispuestos a esperar a que madure la inversión que supone que sus hijos estudien, es decir, ponen una tasa de descuento muy elevada sobre los rendimientos futuros que representa la asignación de tiempo a la educación de los hijos.

Otro tipo de fundamentos económicos para fijar condiciones a las transferencias están relacionadas con la existencia de externalidades. Tanto la educación como la salud, la inversión en capital humano, generan externalidades positivas que los individuos, en este caso los padres, no consideran al tomar la decisión de invertir en la educación y en la salud de sus hijos. Por tanto, el nivel social de capital humano será inferior al óptimo.

Finalmente, la asignación de gasto público a programas para reducir la pobreza enfrenta costos de oportunidad. Además, dicha asignación está sujeta a los procesos políticos propios de cada país, que incluyen alianzas políticas, procesos electorales, negociaciones políticas, es decir, que la economía política proporciona argumentos a favor de condicionar las transferencias en efectivo hacia la población pobre. La asignación de gasto público a programas para reducir la pobreza con transferencias focalizadas y condicionadas al cumplimiento de determinadas acciones tienen más probabilidades de que se aprueben. En México el presupuesto asignado al desarrollo social como porcentaje de PIB pasó de 6% en 1990 a 12.8% en 2010, con una tendencia creciente a partir de 1997. Desde luego que este dato no es evidencia alguna a favor de argumentos relacionados con el proceso político, sino un mero indicador de incremento en el gasto público asignado al desarrollo social. Sin embargo, a pesar de que se reconoce la magnitud de la pobreza, el presupuesto aprobado estrictamente al

<sup>2</sup> Inversión en este contexto se refiere al costo de oportunidad que tiene para el individuo el asignar tiempo libre para llevar al hijo a la clínica de salud o a la escuela. También se incluye el ingreso que el hogar deja de obtener por el hecho de que el hijo o hija deja de realizar actividades productivas por asistir a la escuela.

combate de la pobreza como porcentaje del PIB se ha incrementado en un punto porcentual entre 2003 y 2009 (1.1% a 2.1% respectivamente).

En términos generales, los resultados de los programas de combate a la pobreza basados en transferencias condicionadas han obtenido resultados positivos. Existe evidencia de que tienden a reducir la pobreza, aumentar los niveles de consumo, incrementar la matrícula y la asistencia tanto a la escuela como a los centros de salud. Sin embargo, los resultados no son tan satisfactorios al considerar el aumento en habilidades cognitivas, o en niveles de nutrición. En otras palabras, los programas han tenido efectos positivos de la cantidad, pero no en la calidad. Se reconoce que, para reducir efectivamente la pobreza y romper la transmisión intergeneracional de esta condición, se requieren acciones en la calidad de la educación y en acciones tendientes a promover aumentos en los niveles de nutrición. Considerando que se cuenta con doce años de experiencia, las primeras cohortes de beneficiarios, con mayores niveles de educación, están actualmente en situación de entrar al mercado laboral. Por esta razón se reconoce que en el diseño de estos programas es conveniente considerar acciones sobre empleo e, incluso, sobre pensiones.

Los elementos hasta hora señalados llevan a una serie de reflexiones, las cuales se ven plasmadas en los trabajos que integran este libro, donde se enfatizan algunas experiencias y posturas que nos invitan a la discusión sobre cuál es el estado que guardan en distintos contextos los programas de transferencias. En este sentido, en el libro que se está por leer, se han incluido dos de los principales programas de transferencias condicionadas en el mundo: PROGRESA-Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil. La razón que llevó a realizar las investigaciones de ambos programas es, en primera instancia, la cantidad de familias que cubren y, además, por el gasto que el gobierno utiliza en su operación, y sobre todo por su trascendencia histórica, pues han sido modelos para el diseño de diversos programas desarrollados en distintos países y continentes.

De igual forma se incluyen dos documentos pertenecientes a España. Uno donde se toma como ejemplo a la Comunidad Valenciana a partir de un programa que se está aplicando en la mayor parte de las comunidades autónomas de ese país, llamado Renta Garantizada de Ciudadanía, que representa un programa de transferencias de nueva generación en donde se ha superado la condicionalidad y la focalización, pues se entrega bajo la condición de ser ciudadano y lo que esto representa, que es propiamente el desarrollo de una ciudadanía y la materialización de sus derechos sociales; en el otro documento se presentan los impactos del Programa Atención a la Exclusión Social, que es uno de los pocos programas de transferencias en España que

ha sido diseñado, operado y solventado por el ayuntamiento, con la finalidad de ser la primera ayuda en los casos de mendicidad y chabolismo, para que en el futuro los beneficiados puedan acceder a otros programas de ingresos ofrecidos por las autonomías, que por lo regular tienen requisitos previos que estas personas (mendigos y chabolistas) no pueden alcanzar sin una previa intervención por tanto, este programa de transferencias es de los pocos en su clase, razón por la cual se incluye en esta obra.

El enfoque crítico que presenta en cada uno de los capítulos se sustenta de fuentes de información que se presentan por primera vez en un texto, que van poniendo bases a la teoría de transferencias. Las principales críticas se encuentran en problemas de diseño. Por ejemplo, se argumenta que Oportunidades está diseñado para tener más efectividad en áreas rurales que en las áreas urbanas.

La postura crítica del libro hace que los autores presenten evidencia sobre la necesidad de que diferentes programas de transferencias condicionadas que operan en un mismo país, en este caso Brasil, se complementen. En caso contrario, se hace evidente la insuficiencia de los programas para reducir la pobreza, a pesar de los resultados positivos que se han obtenido. Por otra parte, se exploran nuevos problemas asociados con el hecho de que las mujeres son el eje fundamental del diseño de algunos programas para reducir la pobreza con base en transferencias condicionadas.

La transferencia se le otorga a la mujer, y para ello existen bases teóricas y empíricas. Existe evidencia que muestra que los intereses de la madre tienen una mayor coincidencia con los intereses de los hijos, en particular con las hijas, sobre las decisiones relacionadas con su educación. Por esta razón, entre otras, se entrega la transferencia a las madres. Sin embargo, este hecho ha generado situaciones de violencia. Este libro incluye un trabajo que trata el tema de la violencia emocional, una forma diferente de agresión sobre las mujeres beneficiarias de programas de transferencias condicionadas. Los resultados sugieren que las mujeres beneficiarias tienen una mayor probabilidad de experimentar esta forma de agresión respecto a mujeres que no son beneficiarias. Otro aspecto sobresaliente del presente volumen es la posibilidad de que el lector realice un análisis comparativo entre programas con diferencias en diseño, cobertura y objetivos.

Los trabajos aquí presentados dan muestra de las generalidades y particularidades que los programas tienen. Aun cuando se trata de los casos de México, Brasil y España, dan cuenta de los cambios que los programas de transferencias han generado en la población no sólo de un país, sino, además, en Iberoamérica.

J. Mario Herrera Ramos  
FLACSO-México

## REFERENCIAS

- PARDO, M. (2000). El diseño administrativo de los programas de emergencia. En Corde-  
ra R. y A. Zicardi (Coords.), *Las políticas sociales de México al final del milenio:  
descentralización, diseño y gestión* (459-479). México: Porrúa.
- SMITH, A. (1958). *Investigación sobre la Naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.  
México D. F., México: Fondo de Cultura Económica. (Publicado por prime-  
ra vez en inglés en 1776).



ENTRE LO PLANEADO Y LO OBTENIDO



## LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y LA ATENCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

*Adolfo Rogelio Cogco Calderón\**  
*Miriam Rodríguez Vargas\*\**  
*Jorge Alberto Pérez Cruz\*\*\**

### INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar la eficiencia del mecanismo de operación del Programa Oportunidades como uno de los más característicos de las transferencias condicionadas en México, y su implementación en los espacios municipales a través del proceso de descentralización de funciones, ya que son varios actores y, además, de diferente nivel de adscripción los que participan en el mismo. Lo anterior se hace a través de entrevistas en profundidad con los enlaces municipales, los cuales fueron uno de los principales ejecutores que participaban en los espacios locales hasta antes del 2007 (fecha en que desaparecen de las reglas de operación). La temática adquiere relevancia debido a que, a partir del ejercicio 2010, dichos enlaces aparecen en las

\* Doctor en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Profesor-Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas: [acogco@uat.edu.mx](mailto:acogco@uat.edu.mx). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. México.

\*\* Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-MÉXICO). Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas: [millyrv@uat.edu.mx](mailto:millyrv@uat.edu.mx). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. México.

\*\*\* Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Baja California. Profesor -Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas: [japcgica@msn.com](mailto:japcgica@msn.com). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. México.

reglas de operación a fin de coadyuvar en la implementación del mismo en sus espacios territoriales.

En este sentido, las transferencias condicionadas han pasado a formar parte importante de los objetivos de los gobiernos para formar capital humano, con la finalidad de que la población beneficiaria desarrolle sus capacidades y potencialidades, permitiendo ser incorporada al mercado laboral en mejores condiciones de competitividad. Regularmente los beneficios van dirigidos hacia los sectores de educación, salud y alimentación; no obstante dependen del país y de las prioridades que cada uno considere más apremiantes. Por ejemplo, el programa Bolsa-Escola, que se aplica en Brasil, va dirigido principalmente a los niños que asisten a la escuela; o el Programa Familias en Acción, instrumentado hacia la alimentación y la educación; o el Fondo Social, implementado en Turquía, se da con apoyo nutricional y educativo.

En el caso de México, el Programa Oportunidades se ha convertido en el más claro ejemplo de una acción de gobierno que usa las transferencias condicionadas como la característica más importante. En estos programas, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>1</sup> han sido la institución internacional que financia en gran medida los programas de este tipo en varios países, con la finalidad de que a través de ellos los beneficiarios reciban apoyos económicos y las familias asuman el compromiso de enviar a sus hijos a la escuela, así como a los sistemas de salud. Se espera que este mecanismo, que tiende a comprometer a las familias, fomente la corresponsabilidad con el fin de que esta práctica se incorpore a la vida cotidiana en las comunidades en las que dichos programas se aplican.

En México, desde el año 2000, el Programa Oportunidades atiende a un total de cinco millones de familias, independientemente de su lugar de residencia (rural o urbana). Desde que el programa dio inicio en 1997, a la fecha ha tenido algunas modificaciones que tienen relación con brindar mayor apoyo a las niñas que a los niños, derivado de la discriminación y de condiciones más adversas para las niñas que estudian. En el año 2001, las transferencias se ampliaron hasta el nivel medio superior. Además, recientemente se incorporó a los adultos mayores en la canasta de beneficios así como un componente de

<sup>1</sup> En el caso de México, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó como una primera fase en el año 2002 un préstamo de 1000 millones de dólares para apoyar la consolidación del Programa Oportunidades en zonas rurales y ampliar su cobertura a zonas urbanas (BID, 2002), razón que permitió que, a finales del 2004, el programa alcanzara una cobertura de 5 millones de familias, motivo que consistió la segunda fase, con la aprobación de un financiamiento de 1200 millones de dólares en el 2005, para seguir apoyando los servicios de educación, nutrición y salud entre las familias beneficiarias (BID, 2004). Para el año 2009, se aprobó una línea de crédito por 2000 millones de dólares, con la finalidad de apoyar el Programa Oportunidades, el cual incorporará un piloto que introduce nuevas acciones para atender necesidades en poblaciones en zonas urbanas (BID, 2008).

apoyo energético. Para el bimestre marzo-abril de 2010, el total de familias activas en el programa asciende a 5 616 545, de acuerdo a datos de la Coordinación Nacional del Programa.

Aunque existen varias experiencias de programas de transferencias condicionadas, cuyo propósito se sintetiza en lograr niveles de eficiencia y efectividad en la atención a los grupos vulnerables donde éstos son aplicados, sería importante cuestionarnos si los planes y programas que se aplican regularmente desde la federación, efectivamente, han logrado los niveles de eficiencia tanto en la asignación de los recursos como en la implementación de acciones particulares derivadas del programa.

Del anterior cuestionamiento, se considera para el estudio la situación que prevalece en cuatro municipios del noreste de México, dos del estado de Tamaulipas (Tampico y Ciudad Madero) y dos del estado de Nuevo León (San Nicolás de los Garza y General Escobedo); el trabajo de campo se realizó de los años 2004 a 2007, a través de entrevistas en profundidad con los enlaces municipales (EM) como responsables de las acciones que se derivan de la implementación del programa en las localidades. Con esto, se toman en cuenta algunas particularidades que tienen que ver en primera instancia con aspectos contextuales y culturales que se vinculan directamente con el proceso de descentralización de funciones administrativas; y por otro lado, de cómo desde la óptica del gobierno federal, como principal diseñador e instrumentador de la política social a nivel nacional de programas de transferencias condicionadas, puede haber sesgos o desviaciones que afectan la eficiencia del programa.

El trabajo es de corte exploratorio y la recolección de datos fue hecha a través de técnicas cualitativas. El documento se divide en tres partes. En la primera se aborda la parte teórica de las transferencias condicionadas y los planes de atención a la pobreza; en la segunda se analiza la evolución de los planes de atención a la pobreza; y en la tercera se hace un acercamiento a las experiencias que en el plano local tienen quienes participan en parte del proceso de acciones en los municipios referidos.

## LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

Es evidente que durante los últimos años los programas sociales de atención a la pobreza mediante el uso de transferencias condicionadas han ido en aumento. Las experiencias son múltiples, así como los sectores a los cuales se les otorgan los beneficios. En el caso de América Latina, los ejemplos son diversos, como el Bolsa-Escola, iniciado el año 2001 en Brasil con la finalidad de apoyar a la población infantil a que asista a la escuela; Familias en Acción,

iniciado en 2001 en Colombia, cuya misión ha sido el apoyo nutricional a las familias, así como el apoyo escolar para las familias con hijos de entre 7 y 18 años; y el Programa Superémonos, implementado desde el año 2000 en Costa Rica, cuyo objetivo es apoyar la educación a través de un bono escolar. En Honduras, desde 1990, quizás uno de los que tienen más años aplicándose es el Programa de Asignación Familiar, cuyos beneficios van hacia el sector educativo a través de un bono escolar, un bono materno infantil y un bono para la tercera edad. En Jamaica, desde el 2002 se aplica el *Program Advancement through and Health and Education* (PATH), dirigido a la población estudiantil, mujeres en condiciones de nutrición adversas, discapacidad, población en pobreza y personas de la tercera edad. El programa Red de Protección Social, por su parte, se aplica en Nicaragua desde el año 2000 (Rawlings y Rubio, 2003).

En el caso de México uno de los programas más reconocidos en la formación de capital humano para la atención a la pobreza es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, dirigido a la población en condiciones de pobreza a través de los sectores de educación, salud y alimentación, bajo la característica de transferencias condicionadas mixtas, ya que una parte se proporciona con recursos económicos y otra parte en especie.

La principal característica de los anteriores programas, que se instrumentan en diferentes países, es que son implementados a través de mecanismos propios de las transferencias condicionadas, cuyo elemento central se fundamenta en condicionar el apoyo a los beneficiarios a fin de que éstos se comprometan a realizar acciones que refuercen algunos aspectos necesarios para salir de su situación de vulnerabilidad. En este sentido, las transferencias tienen como uno de sus principales objetivos el asignar ciertas cantidades de dinero a fin de atender las condiciones de pobreza en las que se encuentra la población (Rawlings, 2004; Janvry y Sadoulet, 2005). Su categoría de “condicionadas” tiene que ver con la imposición sobre la conducta de los beneficiarios, de ciertas actividades específicas para quien o quienes forman el padrón de un programa de esta naturaleza. Las actividades, o bien las condiciones que tienen que realizar los beneficiarios, regularmente sirven para garantizar el aprovechamiento de los beneficios derivados de la educación, la salud, la alimentación o bien algún otro apoyo dirigido regularmente a los miembros de la familia que recibe la transferencia.

Existen otras consideraciones respecto a los objetivos de los programas, derivados de las transferencias en efectivo, y es que éstas tienden a formar capital humano. Según Susan Parker y Linda McGinnis (2007), se debe distinguir un doble efecto de las transferencias respecto al tiempo, ya que en el corto plazo las transferencias se convierten en un acicate para atender los

problemas de pobreza extrema, en tanto a largo plazo el efecto tiende a la acumulación de capital humano en la población beneficiaria. Rowlings (2004) señala que el impacto a largo plazo en la formación de capital humano es mayor en la población joven. Regularmente las transferencias condicionadas tienden a emplear varios componentes, cada uno de los cuales dependerá de las características propias de cada programa específico en su diseño, para atender las particularidades que se han diagnosticado. Sin embargo, sobresalen con regularidad los apoyos dirigidos a la educación y a la salud/nutrición (De la Brière y Rowlings, 2006). Asimismo, los beneficios que proporcionan los programas, cuya implementación se hace a través de transferencias, consisten en que éstas pueden ser sólo en dinero, en especie e, inclusive, mixtas; en esta última modalidad una parte se da en efectivo y otra en especie, como es el caso del Programa Oportunidades, instrumentado en México desde 1997.

Existen autores como Barrea-Osorio, Bertrand y otros (2008) que tienden a privilegiar más un componente que otro; por ejemplo, la educación tiene que ver más con los beneficios a largo plazo, en tanto que los beneficios de la alimentación son más de corto plazo. En el primer caso, los beneficios en el largo plazo fortalecen la formación de capital humano, en tanto que, con la nutrición, los beneficios son de corto plazo y su impacto es mayor para atender a la población en condiciones de pobreza extrema. En el caso del Programa Oportunidades se privilegian en el mismo nivel los componentes de educación, salud y nutrición, aunque hay otros componentes, como los relacionados con el género y la edad. Su centro de gravitación está en tres grandes componentes.

El programa tiene además otras características que influyen en su implementación, y es que su aplicación se da mediante la coordinación intergubernamental e interinstitucional. En el primer caso participan varios niveles de gobierno, desempeñando ciertas funciones, con lo que podemos decir que el programa se instrumenta en un ámbito de descentralización gubernamental; de esta manera se pretende que otros actores gubernamentales se involucren con la atención de la población vulnerable que vive en sus localidades. En este sentido, el Programa Oportunidades se da en un contexto donde participan otros órdenes de gobierno e incluso miembros de la sociedad civil, lo que puede influir en la eficiencia del mismo. Derivado de lo anterior, se abordarán a continuación las características de los programas de atención a la pobreza en México con la finalidad de ir contextualizando la evolución de los programas y sus mecanismos de operación, para concluir después con la presentación de las evidencias empíricas recogidas en campo.

## LOS PLANES DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO Y LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

La experiencia que hay en nuestro país, relativa a los planes y programas de atención a la pobreza, es diversa y se remonta a finales de los años setenta; sin embargo, su diseño obedeció a la preocupación del gobierno federal por atender las desviaciones y perturbaciones sociales generadas por el modelo de industrialización promovido años antes, el cual privilegió la migración campo-ciudad, derivado del fomento a las políticas de industrialización. Éstas tuvieron, además, un elevado costo social, situación que marcó aún más los márgenes de desigualdad social, debido al abandono de estímulos a las actividades agrícolas (Gollás, 2003).

En materia de política social, durante el periodo del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue característico el fuerte centralismo, donde las primeras acciones al bienestar social se centraron en los sectores de la salud y la educación, dirigidos a los grupos poblacionales que se incorporaban a las actividades manufactureras de manera formal. Los beneficios se negociaron a través de conquistas corporativistas de los recientemente formados grupos obreros y populares. Lo anterior fomentó la creación de empleos formales a través de la industria, y los beneficios sociales fueron dirigidos a quienes se incorporaban al proceso de incipiente industrialización (Gollás, 2003). Se puede decir que la idea medular del desarrollo, concebida por el gobierno federal, consistió en construir una nueva fisonomía económica y social del país a través de la transformación industrial, en respuesta a la percepción del sector rural como sinónimo de atraso, en contraste con la benevolencia de las sociedades industrializadas y urbanizadas que otros países del mundo experimentaban en ese momento. Tales factores acentuaron todavía más la dinámica del desarrollo desigual al interior de la sociedad mexicana.

Es evidente que durante los años cuarenta el énfasis de la transformación de la sociedad mexicana, a través del modelo de crecimiento hacia adentro, influyó en tener un perfil más urbano que rural (Villarespe, 2001). Sin embargo, dicho crecimiento destacó las desigualdades y se convirtió en un elemento más de la estructura existente de divergencias en los niveles de desarrollo. La industria creció a cambio del deterioro del sector agrícola, lo que trajo como consecuencia la reafirmación de grandes disparidades entre ambas.

La tendencia generada por el modelo de sustitución de importaciones tuvo un papel fundamental en la consolidación de la estructura económica y social del país, diferenciando a la población asentada en la zona rural de la urbana. El proceso de industrialización se asoció al gobierno como su princi-

pal promotor; las medidas instrumentadas a lo largo de casi cuarenta años, a la par que otras condiciones estructurales de índole económica, social y cultural, fueron suficientes para resaltar las desigualdades entre ambos sectores e, incluso, entre la sociedad misma.

Las políticas de fomento al crecimiento industrial<sup>2</sup> se acompañaron de acciones sociales, a fin de consolidar a la joven clase trabajadora de las ciudades, principalmente de los centros erigidos como las grandes capitales industriales y del desarrollo nacional: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, entre otras. Ya en los años sesenta los desequilibrios registrados por la implementación de los modelos de desarrollo compartido y estabilizador se sumaron a otros elementos de tipo estructural, los cuales incidieron en la conformación de los niveles de desigualdad en el país. El impacto derivado de la instrumentación de la política pública benefició sólo a las actividades manufactureras así como a los agentes que se encontraban en ellas, dejando al margen del desarrollo a las actividades del campo; estas últimas sirvieron a los procesos de acumulación de capital de los sectores industriales y empresariales<sup>3</sup> en una primera fase.

En este momento la idea del gobierno central respecto a la pobreza no existía como tal. Sólo estaba presente la pretensión de alcanzar los niveles de desarrollo a través de la integración a los mercados de trabajo del mayor número de personas y, con ello, modificar la fisonomía de una sociedad agrícola por una industrial, aparentemente con mejores condiciones de bienestar. Fue una idea errónea, ya que la pobreza en las ciudades siempre estuvo presente; de hecho las investigaciones de Oscar Lewis en *Antropología de la pobreza* (1961) documentan el fenómeno.

En este contexto aparece en los años setenta uno de los primeros programas que se instrumentaron desde la federación para atender a la población en condiciones de pobreza: el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER). El programa se aplicó de 1973 a 1982, teniendo como objetivo a

<sup>2</sup> A partir de 1940 los objetivos más importantes de la política económica se dirigían a la construcción de infraestructura física en carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, por citar algunos casos, y a la producción de electricidad, hidrocarburos y obras hidráulicas para asegurar al sector privado el suministro de insumos baratos y así favorecer el proceso de acumulación de capital en el sector manufacturero e industrial.

<sup>3</sup> Es pertinente recordar una paradoja histórica: cuando en México la agricultura constituía la actividad económica principal en el comercio internacional se aplicaron medidas para apoyar no a la agricultura, que urgentemente las necesitaba y en donde la inversión era redituable, sino a programas de sustitución de importaciones de dudosos resultados. Entre las medidas de apoyo a la industrialización con efectos negativos para la agricultura, sobresalía una tasa de cambio sobrevaluada, así como aranceles y cuotas de importación; dicho de otra manera, cuando la agricultura era una actividad exportadora importante que había que estimular, el gobierno la desalentó, diseñando programas dirigidos a la industria subsidiada que producía caro para el mercado nacional (Gollás, 2003).

las comunidades rurales que se localizaban en las regiones más atrasadas del país, habitadas por más de 500 y menos de 5000 personas. Dicho programa fue manejado y diseñado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La atención se enfocó en aquellos grupos rurales a través de diferentes tipos de proyectos de apoyo a la producción y obras de beneficio social (Villarespe, 2001). El programa, aunque no se caracterizó por manejar transferencias condicionadas, sí sienta un precedente para considerarlo como pionero en materia de atención a los grupos vulnerables. Sus objetivos se centraron en aumentar la producción de alimentos básicos; elevar el nivel de empleo permanente en las zonas rurales; incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado; y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981)<sup>4</sup>.

La característica principal del programa fue su perfil eminentemente centralista, paternalista y asistencialista, sin corresponsabilidad alguna para la población beneficiaria y con poca o nula participación de las comunidades o población favorecida o de los gobiernos locales (Guillén, 2000; Villarespe, 2001; Ordóñez, 2002). Posteriormente, de 1977 a 1982, apareció la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo fue agrupar y analizar las demandas de las zonas marginadas para que las diversas entidades de la administración pública federal intervinieran de manera conjunta. Las acciones se orientaron en dos direcciones: influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación y, también, actuar sobre los efectos que han dejado como secuela la marginación, manifestados en el déficit de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales, aun sin incluir patrones propios de los programas manejados con transferencias condicionadas. Es evidente que el problema de la pobreza fue visto por el gobierno central como un fenómeno propio de las comunidades agrícolas marginadas del desarrollo industrial de la época (Presidencia de la República, 1977).

La COPLAMAR inició sus actividades con diez programas<sup>5</sup> dirigidos a grupos indígenas, campesinos cañeros y habitantes rurales de zonas áridas. Su

<sup>4</sup> Citado por Ordóñez (2002: 93).

<sup>5</sup> Los programas instituciones que apoyó la COPLAMAR son: a) Programas institucionales: Instituto Nacional Indigenista (INI); Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA); Federación Nacional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.); Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FONCAN); Promotora del Maguay y del Nopal, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH); Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER); Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH); Fideicomiso de la

carácter eminentemente rural limitó la participación política y social de quienes fueron los beneficiarios de tales acciones, lo que le da un perfil centralista, manejado a través del Sistema Nacional de Evaluación de los Organismos Públicos Fiscalizadores del Gasto, en su momento llamado Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Años después, en 1989, aparece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con el objeto de atender de manera frontal los problemas de pobreza tanto en el área rural como urbana. El programa marcó un precedente en materia de descentralización parcial<sup>6</sup> y participación ciudadana en el ámbito de la política social, al cambiar la forma de implementar acciones hacia la población en tales condiciones por medio de la participación ciudadana como un compromiso de los beneficiarios (Villarespe, 2001). De acuerdo con la autora, el PRONASOL dio un giro importante en relación a los anteriores programas que habían atendido el problema de pobreza; las innovaciones más trascendentales se centraron en la atención y cobertura urbana como objetivo central, así como en el apoyo a la construcción de infraestructura básica para el bienestar social a través de la participación de los beneficiarios de manera activa en la provisión de los beneficios<sup>7</sup>. El diseño del programa fue obra del gobierno federal. Puesto en marcha por la Presidencia de la República, a partir de 1992 fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Sin embargo, aunque fue importante el programa para la implementación de la política de atención a la pobreza en México a través de una mayor participación de las comunidades así como de la población objetivo,

---

Palma (FIDEPAL). b) Programas integrados regionales: Programa de Desarrollo Integral de la Sierra de Guerrero. c) Programas sectoriales: 1. IMSS-COPLAMAR, clínicas rurales; 2. CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; 3. STPS-SARH-COPLAMAR para capacitación y empleo; 4. SAHOP-COPLAMAR para mejoramiento de casa rural; 5. SEP-COPLAMAR de casas-escuelas para niños de zonas marginadas; 6. SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos; 7. SAHOP-COPLAMAR de desarrollo agroindustrial; 8. Pacto para Crear un Sistema de Servicios Integrales de Apoyo a la Economía Campesina; 9. CFE-COPLAMAR de electrificación; y 10. SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria Presiden (Presidencia de la República, 1977: 19-20)

<sup>6</sup> Se puede decir que a partir del PRONASOL los programas han sido descentralizados parcialmente, debido a que sólo transfieren parte de las responsabilidades a los actores sociales, sean de la sociedad civil o de los gobiernos locales. Lo anterior ha provocado que prevalezcan en gran medida las relaciones de dependencia de los espacios locales hacia el gobierno central.

<sup>7</sup> La organización comunitaria descansó en los Comités de Solidaridad. Éstos se constituyeron en torno a una obra específica y congregaban a los beneficiarios, que elegían entre ellos al Presidente del Comité, un Tesorero y un Vocal de Control y Vigilancia, encargado de llevar a cabo la contraloría social. El Comité en su conjunto jerarquizaba las prioridades y decidía las obras a ejecutar. Se contaba además con un Consejo Municipal, en el que se atendían las diferentes demandas de la comunidad. Se estima que llegaron a formar cerca de 100 000 comités (Cordera, R. y Lomelí, L., 1999).

dicho programa no contiene las características propias de las acciones típicas de las transferencias condicionadas.

Las principales acciones se dirigieron a la población indígena, campesinos y habitantes del medio rural de áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. Para esa fecha la estimación de la SEDESOL de las personas viviendo en condiciones de pobreza era de cerca de 40 millones, de los cuales 17 se encontraban en condiciones de pobreza extrema<sup>8</sup>. Mediante la participación de los Comités de Solidaridad, se emprendieron las acciones entre el gobierno y la sociedad civil. De esta manera se pretendió mejorar los niveles de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares, así como crear las condiciones para el mejoramiento del bienestar de la población y el desarrollo regional; además de lo anterior, se intentó constituir a través de la solidaridad un vehículo mediante el cual se pudieran concertar decisiones entre el Estado y la sociedad civil. Los programas parciales que se desprendieron fueron: Solidaridad para el Bienestar Social; Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional. En todos éstos el mecanismo de concertación fue siempre la participación ciudadana, canalizada a través de los denominados Comités de Solidaridad, mismos que gestionaban los recursos junto con las autoridades locales para el desarrollo de obras de infraestructura social comunitaria.

El proceso a través del cual se hacía la gestión era mediante la firma anual de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y las entidades federativas (Martínez y Ziccardi, 2000). Los CUD se convirtieron en el instrumento de planeación y coordinación para extender los beneficios y las acciones a los municipios. En el nivel municipal, los ayuntamientos fueron la instancia de coordinación<sup>9</sup> y en algunos momentos el gobierno estatal lo hacía; todo dependía de las características del proyecto. Esta acción involucró la operación a los espacios locales como instituciones de enlace para que los recursos fueran aplicados en función de las necesidades de la población.

<sup>8</sup> En este momento se empieza a considerar que el problema de la pobreza no sólo impera en las zonas rurales, sino que hubo un proceso de urbanización del fenómeno. El problema para el gobierno central, empeñado en atender a los grupos en tales condiciones, ha sido el conocer cuál es la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza o a partir de qué nivel de ingreso una persona se puede considerar como pobre: el problema de qué, cómo, cuántos y dónde, para definir y actuar en consecuencia.

<sup>9</sup> Los municipios, a través de los ayuntamientos, establecían contacto directo y permanente con las comunidades para definir las obras sociales a realizar; su costo, el calendario de ejecución y el control de calidad adecuado.

El impacto del PRONASOL ha sido importante en el sentido de la influencia que dejó en materia de política social a programas posteriores (como fue el Programa de Educación Salud y alimentación). De acuerdo con Sobrino y Garrocho (1995), el PRONASOL orientó sus acciones a partir de cuatro principios o ejes fundamentales: respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades; plena y efectiva participación en todas las acciones del programa; corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno; transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. La experiencia estableció un antecedente importante dentro de las nuevas formas de participación ciudadana en la política social de nuestro país, uno de los aspectos que PRONASOL se centró sus acciones fue en la promoción de la participación ciudadana en la construcción de infraestructura básica, principalmente, y descuidando la formación de capital humano; aun así, le dio a la política social un toque relevante con la participación de los beneficiarios directos, haciéndolos partícipes en el manejo parcial de los recursos, por una parte, pero también permitió la participación a diferentes actores locales en la implementación de acciones derivadas del mismo programa, lo cual es muestra de cierta forma de descentralización tanto de recursos como de funciones.

Conjuntamente con el cambio de gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari a Ernesto Zedillo Ponce de León, se da un cambio del programa emblema del sexenio, de tal forma que en 1997 surge el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual estaba dirigido a las familias que vivían en condición de pobreza extrema en las áreas rurales, con el fin de ampliar y mejorar las oportunidades de educación, salud y nutrición. A diferencia del PRONASOL, los objetivos del PROGRESA estaban delimitados, pues se concibió al programa como un medio para hacer frente a los costos sociales de la crisis económica de los años ochenta, las políticas de ajuste y la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

El programa buscó eliminar los obstáculos que impedían a las familias pobres el acceso a niveles suficientes de nutrición y salud, así como desarrollar sus capacidades para formar un capital humano. Para lograrlo, utilizó tres componentes: el educativo, que consistía en becas y apoyos en especie o en dinero para útiles escolares, siempre y cuando hubiese una asistencia regular de los niños a la escuela; las becas se brindaban desde tercer año de primaria hasta tercero de secundaria, siendo ligeramente mayores para las niñas en relación con los niños, con la finalidad de que las primeras no abandonaran los estudios a temprana edad como sucedía en los hogares de extrema pobreza; con el componente educativo se pretendió dotar a los individuos de oportu-

nidades para su formación integral y mejores capacidades para su posterior ingreso al mercado laboral.

El segundo componente fue la salud, el cual consistió en un paquete básico que integraba pláticas para el cuidado de la salud así como elementos preventivos de enfermedades. Se partía del supuesto que, al mejorar dicho aspecto (salud), podría incrementarse la productividad en la escuela o el trabajo, permitiendo no dejar de acudir a dichos lugares. En relación al tercer componente (alimentación), otorgó una transferencia con el fin de que fuera utilizada para lograr una mayor calidad alimentaria, de igual forma se entregaban suplementos alimenticios con micronutrientes para las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como a los niños que se detectaron con problemas de desnutrición, con la finalidad de que ambos grupos vulnerables consumieran los requerimientos mínimos de calorías (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2002)

A partir de 2002, el PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades<sup>10</sup>, incorporando nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal. En él se busca que mediante transferencias condicionadas mixtas (en dinero y especie) y acciones intersectoriales coordinadas en materia de educación, salud y alimentación, se logre incrementar la capacidad de las personas a fin de que esto se traduzca en mayores opciones de desarrollo para las familias en condiciones de pobreza extrema. Con ello se pretende romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El programa Oportunidades tuvo su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, del que emanan los ejes rectores de la política social, que son: el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, así como fortalecer la cohesión y el capital social. Una de las vertientes importantes del programa radica en que, al incorporarse las familias beneficiadas a la recepción de transferencias económicas en dinero y especie, éstas se comprometen con las siguientes responsabilidades:

1. Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria y apo-

<sup>10</sup> El presente apartado se toma del *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 15 de marzo, denominado "Acuerdo en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002", así como del *Programa de Operación 2005*, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

yarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento.

2. Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento.
3. Registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud.
4. Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud.
5. Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior en las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes.
6. Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos, y para su aprovechamiento escolar.

La operación del programa se realiza a través de una estrecha colaboración interinstitucional, donde SEDESOL es la principal responsable, a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la misma Secretaría. En el programa participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, quienes deben proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y salud, además de la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias en el marco de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Entre tanto, los espacios locales se quedan sólo al margen de la instrumentación de algunas acciones del programa<sup>11</sup>, sin haber sido considerados en el diagnóstico previo y diseño del mismo. Por ello se puede identificar el Programa Oportunidades como producto de un proceso de descentralización parcial, ya que integra, para su operación, los tres órdenes de gobierno y la comunidad, por medio de acciones desconcentradas del gobierno federal. Es necesario señalar que programas de esta naturaleza en ocasiones pueden inhibir a las administraciones locales en el diseño de sus propias acciones, pero también pueden generar brotes de cacicazgos, así como el uso perverso del programa desde la participación de los gobiernos locales.

<sup>11</sup> A partir del año 2007 en adelante, la figura del Enlace Municipal, principal operador desde lo local del Programa desaparece (DOF: 29 de febrero de 2007), y de acuerdo con las reglas de operación del ejercicio 2009, la coordinación institucional con los municipios será de apoyo logístico, consistente en la provisión de espacios, mobiliario, y de seguridad pública (DOF: 29 de diciembre de 2008).

Hasta aquí se puede concluir que los principales programas de desarrollo social para atender a la población en condiciones de pobreza han sido diseñados e instrumentados por el gobierno central, dejando sólo a las administraciones locales la participación parcial en los mismos. Lo anterior es reflejo de que la descentralización se ha dado de manera vertical, de arriba hacia abajo. Sin embargo, se percibe un cambio en el esquema de diseñar e instrumentar acciones: por un lado se pasa de programas universales a otros cuya característica es la focalización: se va al individuo, no al grupo; además de lo anterior, es el gobierno central quien conserva el control político del diseño y la instrumentación de los planes y sólo transfiere algunas funciones a los gobiernos locales. Por último, se instrumentan políticas cuya característica es ir a la población objetivo, quien recibe los beneficios a través de transferencias monetarias, a cambio de que éstos ejecuten ciertas acciones que condicionan su actividad habitual. En este sentido las transferencias condicionadas, como práctica que sustenta las acciones de gobierno para atenderla pobreza extrema, han venido a formar parte importante de la batería de programas del gobierno federal para justificar la nueva vertiente en la atención a los grupos vulnerables y la pobreza en que viven grandes grupos poblacionales en México.

#### LA EVIDENCIA EMPÍRICA: ESTUDIO DE CUATRO MUNICIPIOS DEL NORESTE DE MÉXICO

En el presente apartado se presentarán las evidencias empíricas recogidas durante el trabajo de campo, a través de la técnica de entrevista en profundidad que se realizó a los enlaces municipales (EM) durante los años 2005 y 2007, cuyo objetivo consistió en conocer y analizar parte de sus vivencias en la instrumentación de un programa derivado de las transferencias condicionadas, como es el Programa Oportunidades y su eficiencia en la implementación de las funciones parciales, a través de las cuales se actúa en los espacios locales. Se consideró a los EM ya que fueron los actores principales que representaban a los gobiernos municipales en la implementación de acciones derivadas del programa, durante las reglas de operación para los ejercicios de 2007 a 2009; estos actores desaparecen, centralizando las acciones en el gobierno federal. Sin embargo, para el ejercicio 2010 vuelven a ser considerados en la implementación de algunas tareas derivadas del programa. Los municipios explorados fueron Tampico y Ciudad Madero, en el sur del estado de Tamaulipas, y los municipios de San Nicolás de los Garza y General Escobedo, en el estado de Nuevo León. La característica está en que las entidades son de baja marginación de acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), y de alto desarrollo

humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ésta fue una de las razones que incidió en su selección, ya que son localidades con condiciones aparentemente óptimas; sin embargo, al interior de cada una de ellas existen particularidades como son el partido en el poder y las relaciones políticas que esto genera con las personas que operan el programa en el Estado. Sólo por mencionar algunas (éstas se desarrollaran ampliamente en el apartado siguiente), las cuales son importantes analizar ya que influyen en la implementación de las tareas que se desarrollan al interior de cada espacio territorial. Se seleccionó el Programa Oportunidades debido a que representa uno de los instrumentos más significativos diseñados por el gobierno federal para atender a la población en condiciones de pobreza extrema por medio de transferencias condicionadas. Además, para su operación, se ha recurrido a una serie de arreglos institucionales específicos entre diferentes entidades gubernamentales a fin de atender a la población beneficiaria. En este sentido, la operación se realiza a través de la Secretaría de Desarrollo Social como la principal responsable, mediante una Coordinadora Nacional<sup>12</sup> como órgano desconcentrado, la que podrá establecer acciones entre los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como con la representación social de sus localidades.

En el programa participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes se coordinan con las autoridades sectoriales estatales, a fin de comprometerse a prestar los servicios de educación y salud en forma adecuada. Por último, los espacios locales quedan al margen de la instrumentación de algunas acciones, sin que éstos hayan participado en el diagnóstico y diseño del mismo, ni enterados sobre las especificidades del programa que se deriva de la transferencia de recursos económicos y en especie a cambio de que los beneficiarios se comprometan a efectuar ciertas acciones. Las entidades federativas, las delegaciones y las representaciones de los programas federales son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y salud a la población, con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente. Lo anterior ha sido abordado por Palma y Rufián (1989)<sup>13</sup>, quienes señalan que la descentralización administrativa es la transferencia de competencias decisorias desde una

<sup>12</sup> La Coordinación Nacional establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal. La Coordinación cuenta con un consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en la operación del programa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este consejo es apoyado por un comité técnico, integrado por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud y, además, el Instituto Mexicano del Seguro Social. La Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recae en la Coordinación Nacional (SEDESOL, 2005).

<sup>13</sup> Citados en Finot (2001: 58).

administración central a otras administraciones con autonomía de gestión, ya que en dicho caso éstas deben responder primordialmente al gobierno central, donde se toman las decisiones fundamentales sobre los bienes públicos así provistos.

En el caso de los municipios, hasta las reglas de operación del 2007, al inicio de cada administración municipal, los ayuntamientos, por acuerdo de Cabildo o por las autoridades municipales cuyo marco esté basado en los usos y costumbres, nombraban a un enlace municipal (EM) como aquel funcionario que representaba al municipio en algunas de las funciones de la operación del programa. Dicho funcionario recibía la capacitación adecuada que le permitía el desarrollo de sus funciones. El perfil del EM se describía ser “una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, así como de promoción del desarrollo social local, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad, y no podrán ser representantes de alguna organización política o religiosa, ni ser designados cuando hayan sido relacionados con indagaciones de delitos electorales” (SEDESOL, 2005: 18). Por otra parte, la actuación del EM debía ser imparcial. Aunado a las características del perfil del EM, de acuerdo con sus aptitudes y valores, la SEDESOL también ha marcado en las reglas de operación una serie de restricciones para los gobiernos locales, mismos que pueden ser considerados candados a fin de evitar distorsiones o que los beneficios del programa se politicen.

Otras de las restricciones para los gobiernos locales consistía en que no podían adjudicarse la operación del programa, ni nombrar o remover a los vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, ya que son miembros de la comunidad electos de manera democrática, además de ser beneficiarios de las transferencias derivadas del programa. Tampoco podrían realizar convocatorias a reuniones ni acciones no previstas en las reglas de operación. Estas acciones son para evitar que los gobiernos locales utilicen los apoyos con fines partidistas o electorales. Sin embargo, la Coordinadora Nacional y la misma SEDESOL no cuentan con órganos de supervisión que les permitan evitar las prácticas clientelares que surgen, no sólo de este programa en particular, sino de la mayoría de los programas diseñados por la federación.

El programa ha tenido como marco de referencia y contextual general el proceso de descentralización administrativa, y como característica individual se vincula directamente con la transferencia de recursos. Sin embargo, se puede decir que el diseño, control y manejo, tanto económico como político, es centralizado por el gobierno federal, en tanto la operación se descentraliza en parte hacia las entidades federativas y los municipios (Rodríguez, 1999).

En este sentido es necesario explorar la vivencia de los EM respecto de su operación. A continuación se presenta el análisis de las entrevistas con los EM de los cuatro funcionarios en cuestión, que nos permite abordar el objetivo que nos hemos planteado como guía para el presente trabajo.

#### LA EVIDENCIA EMPÍRICA EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

En el caso de la selección de los municipios de estudio y su dimensión comparativa, tiene que ver, en primera instancia, con que son espacios calificados por el Consejo Nacional de Población, como de baja marginación y de alto desarrollo humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el año 2005. Por otra parte, los ayuntamientos son gobernados por distintos partidos políticos para los periodos 2004-2007, en el caso de Tampico, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); en Ciudad Madero, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); en San Nicolás de los Garza, por el Partido Acción Nacional (PAN); y en General Escobedo, por el Partido Revolucionario Institucional. Los cuatro municipios son urbanos y registran una dinámica similar hacia su interior.

Es importante considerar que las entrevistas a profundidad que se hicieron a los enlaces municipales durante este periodo, cada uno de ellos en su respectivo ayuntamiento jugaba un rol distinto, aunque las reglas de operación de ese momento establecían el perfil para dicho funcionario. Hay situaciones muy particulares en las funciones de cada uno de ellos; por ejemplo, en el caso del municipio de Tampico, el EM era una sola persona sin ningún asistente, en tanto en otros ayuntamientos, como el de San Nicolás de los Garza, la EM era la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, con cerca de 38 plaza laborales a su cargo. Estos casos divergentes muestran que en el interior de cada ayuntamiento no existe claridad respecto a las funciones y estructura organizacional a la que quedarían sujetos dichos funcionarios locales, lo que puede generar serias distorsiones desde lo local, en cuanto a las aplicaciones de las funciones que se desarrollan, derivadas del programa. Al preguntarles sobre la estructura de su oficina, contestaron lo siguiente al respecto:

...está integrada por tres personas, ellos ya tienen rato, desde que empezó el ejercicio municipal, ellos tienen ya año y medio trabajando en lo que es el Programa Oportunidades. Han adquirido experiencia con la gente de escasos recursos, yo vengo llegando a la administración. (EMO/MT/ENT/1).

Otro enlace comentó lo siguiente:

Yo estoy sola, lo que es EM, yo estoy sola. Tenía antes un asistente, pero ya no lo tengo, porque en realidad yo soy un gestor, igual, antes tenía un poco más de trabajo, ahora la SEDESOL nos ha quitado. O sea, mi opinión muy personal es porque Oportunidades es su estructura de partido de ellos... y nos han quitado mucha injerencia dentro del manejo del programa. (EMO/TT/ENT/1).

Por último, el enlace de General Escobedo comentó:

En el Departamento nada más estoy orita con... con apoyo que no es propiamente del Departamento, pero apoyo de chofer y de un asistente. (EMO/GE/ENT/2).

Uno de los conceptos que se cuestionó en la entrevista a los EM fue el relacionado con el origen de la pobreza en sus municipios. En los cuatro casos externaron que el fenómeno tenía sus orígenes en la migración de personas que llegaban a sus localidades en busca de empleo. Por ejemplo, en el caso de Tampico, el fenómeno de la pobreza se hace evidente principalmente en las zonas consideradas como de alto riesgo; regularmente se encuentran establecidas en el margen de los vasos acuíferos, o bien en zonas bajas que en temporada de lluvias sufren severas inundaciones. Muchas de ellas fueron en su momento invasiones territoriales, como las colonias Mano con Mano, Luis Donaldo Colosio, La Borreguera y Vicente Guerrero, por citar algunos casos.

Sí hay gente pobre, sí hay, cómo no... todo lo que son las orillas, todo lo que son los márgenes de los ríos, las lagunas todas esas... y que desgraciadamente son gente que no es de Tampico; que ha llegado de otros lugares, porque oyes puros accents veracruzanos, y pura gente que ha llegado de otros lugares. ¿Por qué?; porque no tienen trabajo... gente de ranchos. (EMO/TT/ENT/1).

Situación similar comentó el funcionario de Ciudad Madero en Tamaulipas. En el caso de Nuevo León, las expresiones de la gente que sufre la pobreza son porque han llegado a sus localidades en busca de mejores condiciones de vida, así lo expresó la funcionaria de San Nicolás de los Garza. Por ejemplo, el caso de General Escobedo, cuyo funcionario expresó lo siguiente.

Pero no podemos dejar pasar por alto el que viene gente de otros estados, que tenemos gente de San Luis, que tenemos gente de Oaxaca, que vienen a incorporarse a nuestra comunidad y que son pobres. (EMO/GE/ENT/2).

En este contexto, un elemento que es importante considerar, ya que da cuenta de las condiciones económicas y laborales de los habitantes de los municipios de estudio, es que un alto porcentaje de la población (entre el 35% y 40%) vive con un ingreso de hasta dos salarios mínimos, lo cual hace suponer que el empleo formal no es suficiente para cubrir las necesidades básicas. Ante esta situación, el problema de pobreza patrimonial es el más frecuente, aunque existen localidades que padecen otros niveles de pobreza. Por ello, el Programa Oportunidades se ha aplicado en los municipios en diferentes fechas, con excepción de San Nicolás de los Garza, en el cual, al momento de hacer las entrevistas respectivas, no tenían ningún beneficiario del programa (para el primer bimestre de 2010 las familias beneficiarias ascendían a 400); sin embargo, había un EM que interactuaba con los funcionarios federales del programa para hacer reuniones preparatorias a fin de operar acciones derivadas de éste. En dicho caso, algunas expresiones fueron las siguientes:

Orita por ejemplo, este mes, tenemos altibajos porque luego dan de baja gentes, porque no cumplen con el programa. Por lo que tú quieras, y luego viene gente y me aumenta. Orita este próximo bimestre se va a pagar a 2094 familias. El padrón cuando yo entré era de 1600 y pico, más o menos. (EMO/TT/ENT/1).

Nosotros estamos directamente con el Programa Federal Oportunidades en Ciudad Victoria, Tamaulipas, estamos enlazados con ellos, ...la labor que aquí hacemos nosotros es requerir, estar recibiendo la documentación de cada gente, que está trayendo los documentos de sus hijos, de aquí vienen y se los llevamos a Victoria, para que ellos analicen un estudio socioeconómico de cada persona, si es que en realidad necesitan el apoyo, y ellos son los que deciden si se les da este apoyo a estas personas. (EMO/MT/ENT/1).

Bueno... lo que es el Programa Oportunidades empezó en el municipio desde la administración pasada (en el trienio 2001-2003), pero sólo en una localidad muy pequeña, que se llama San Miguel de los Garza, en la cual beneficiados solamente eran cerca de 25 familias y, el año pasado, inició el proceso de nuevas familias... Aproximadamente lo que fue encuestas y todo eso, en enero, mes de abril y mayo del 2004. (EMO/GE/ENT/1).

Los recursos que se han destinado en los últimos años han registrado incrementos paulatinos, en donde se observa el desarrollo que ha tenido el programa los municipios. Al respecto, los funcionarios expresaron en los cuatro casos, que era su primera experiencia en el campo de la administración municipal. Sin embargo, sus espacios y sus funciones tienen diferencias en cuanto a la infraestructura con la que cuentan, así como del personal que llegan a manejar, también al peso político que cada administración local le da a las

funciones que se desarrollan derivadas del programa. Al respecto, se encontró lo siguiente:

...Antes tenía un poco más de trabajo; ahora la SEDESOL nos ha quitado, o sea, mi opinión muy personal es porque Oportunidades es su estructura de partido de ellos, y nos han quitado mucha injerencia dentro del manejo del programa. Realmente, al principio teníamos más participación... yo tenía más participación que ahora, porque yo fui a hacer trámites. Ahora sólo llegan personas de Victoria que llaman ellos técnicos de campo; vienen a hacerlos... Yo me dedico a atender a la gente; en lo que a mí respecta es asesorarlos tanto en lo que es salud, educación y las responsabilidades que tienen ellos con el programa... su corresponsabilidad y hacer los reportes; que la gente esté bien atendida, como debe de ser, tanto en el sector salud como en el sector educación. (EMO/TT/ENT/1).

Somos Enlaces con el gobierno del estado, porque nuestro gobernador ha estado siempre en Madero apoyándonos en esos casos, hay apoyos conjuntamente con el DIF de Madero, la presidenta estatal que es la esposa de nuestro gobernador y la esposa del presidente municipal, que en este caso sería la presidenta del DIF de aquí del municipio, se conjuntan para llevar un censo, por ejemplo horita está el apoyo a los abuelitos, están apoyando mucho a los señores grandes, ya sea con despensas, ya sea en efectivo, ya sea en sillas de ruedas, en lo que necesitan. Y por ejemplo, también si necesitan láminas en sus casas, necesitan medicinas, algunas personas los están apoyando de esa manera. (EMO/MT/ENT/1).

Es importante señalar cómo la EM se refiere a que el programa obedece a un arreglo de la estructura de partido del gobierno federal y que en su momento se ha sentido desplazada debido a intereses de índole político, lo que denota que se han detectado ciertas prácticas clientelares en el manejo de las familias inscritas en el padrón de beneficiarios. Lo anterior corrobora lo planteado por Rodríguez (1999) respecto al control político que tiene la federación sobre los espacios locales en relación a las acciones y funciones que se descentralizan. De acuerdo con la cobertura del programa y con su control fuertemente centralizado, existen algunos trámites que son más entendidos desde lo local, ya que las reglas de operación muchas veces limitan a los funcionarios municipales para que actúen de manera regional. Por ejemplo, si consideramos que muchas de las familias beneficiarias se encuentran radicando en zonas metropolitanas con un alto índice de movilidad entre las localidades, dicha migración crea distorsiones en la operación del programa, de tal manera que limita en cierta forma la incorporación de familias de las localidades a donde llegan las familias migrantes.

Otro de los elementos que limita a los EM es la imposibilidad de que tengan acceso al padrón de beneficiarios con todos sus datos. Aunque tal información se puede encontrar en la página en línea de la SEDESOL, los datos proporcionados son sólo sus nombres y los montos de los recursos que reciben, así como la fecha de alta o baja según sea el caso. Dicha información restringe a los EM debido a que no saben dónde se focaliza la acción del gobierno federal, lo que genera que en algunas ocasiones se dupliquen las funciones. Sin embargo, existen evidencias de que el enlace realiza otras actividades con la finalidad de evitar esta situación. El problema es abordado por Jordana (2001) y Cabrero (2003, 2004) respecto a las restricciones que se presentan en aquellas tareas que se descentralizan y que generan duplicidad de funciones o donde el responsable de las labores específicas hace reacomodos a fin de adaptar la operación a las condiciones locales.

No, yo lo único que he tratado de hacer es sacar mi padrón... Este... yo lo he hecho porque lo tenemos prohibido... Es una de las cosas ilógicas del programa: yo, Enlace, tengo prohibido tener información de la gente, ni dónde vive, ni de nada. ¿Por qué? No sé. ¿Cómo te digo?: yo no nací ayer y esto es la estructura de partido, entonces yo me he dedicado desde que entré a sacar esto —el padrón— porque yo encuentro a la gente, porque a la gente le cuesta un pasaje que a veces no tiene para pagar y venir, y es más fácil que yo vaya en la tarde y la busque y le diga: “mire señora aquí está este papel que yo necesitaba entregárselo” y entregárselo; a que ella regrese mañana y gaste otro pasaje, a que yo le entregue el papel. Entonces yo lo que hago: este padrón se lo doy al DIF; se lo doy aquí mismo, a nuestro departamento de Hábitat y Educación. (EMO/TT/ENT/1).

Como enlace municipal es estar al tanto de cosas que estén fallando en el programa verdad, de pasarles información cuando les llega su apoyo, de que no sé si algún niño no recibió su apoyo, checar con la Secretaría de Educación o con el centro de salud por qué no se recibió este apoyo, pues también de repente, si hay alguna información nueva que se les tenga que dar, visitar a las vocales verdad, para apoyarnos con ellas para pasarles información al resto de los beneficiarios. (EMO/GE/ENT/1).

Aquí tengo los nombres, porque el Internet nos arroja en la página del Oportunidades los nombres nada más de los titulares, y yo me di a la tarea de las direcciones y todo, porque así y cómo les digo. No es por maldad, le digo... porque hay mucha gente a la que se le da el apoyo y por qué vamos a estar duplicando o triplicando apoyos, si hay tanta gente que lo necesita... Si yo tengo a una señora en Oportunidades, que se le da el apoyo de alimentación y becas para los niños, es ilógico que ese niño tenga beca de Oportuni-

dades y beca del municipio. O es ilógico que la señora tenga apoyo de alimentación de Oportunidades y despensa en el DIF. (EMO/TT/ENT/2).

Es claro que si muchas de las funciones fueron diseñadas desde el centro con la intención de ponerle candados a la operación, y evitar con ello su uso político, también es cierto que se están creando cuellos de botella que no permiten optimizar la información que se genera, que bien puede servir desde lo local, para que de ahí se puedan establecer algunas líneas de acción concretas con el fin de atender el bienestar social. El control impuesto desde el centro limita en cierta medida a los actores locales, lo que puede restarle eficiencia al programa. Por otro lado, el gobierno federal ha considerado el riesgo que existe desde lo local de hacer un uso político y clientelar de las acciones derivadas del programa, ambas situaciones afectan la eficiencia del mismo, respecto al conocimiento de las reglas de operación por parte de los EM. Las respuestas fueron de un desconocimiento generalizado de las reglas de operación, del manejo de las reglas y sus limitantes; para los funcionarios sobresale la de vincular más de cerca las acciones que se desprenden del programa con las necesidades reales de la población: el que garanticen transparencia, congruencia y pertinencia, tanto de los objetivos del mismo como de las funciones que realiza el gobierno local para atender el bienestar social. Cuando se les preguntó sobre el conocimiento de las reglas, las respuestas fueron:

Perfectamente bien sería mentir, porque por parte del programa ha faltado un poco de capacitación, tanto a los enlaces como a las vocales, ahorita había ese problema de haber falta de comunicación, de información hacia la gente. Entonces, ahorita nosotras, como enlaces, tenemos juntas bimestrales, en las cuales está pendiente una capacitación para nosotras. O sea, nos hemos ido involucrando en el programa, pero sí ha faltado un poco de información... he capacitación. Pero sí conozco qué es lo que involucra cada uno de esos componentes. (EMO/GE/ENT/1).

No, no, no, no especifican y no te lo permiten. Conmigo se pasaron a "reventar" porque yo desde el principio se los dije: yo voy a trabajar así, así y así... Y no es por nada, están contentos porque yo he trabajado bien. O sea, hay mucha gente que estaba dada de baja; desgraciadamente el trienio pasado tuvieron un Enlace que es una persona que nunca se dedicó a... esa persona se dedicó a la política antes que atender a las necesidades de los titulares del programa en algunos trámites. (EMO/TT/ENT/1).

Nosotros, como enlaces, tenemos el trabajo de atender a las personas que vengan, sean señoras ¿sí?...que tengan hijos, después del tercer año de primaria se les empieza a dar el apoyo. Como le dije anteriormente, cada año que va subiendo de nivel se la va subiendo el apoyo, sí, a la mujer cuando llega a la

secundaria se le da un poquito más de apoyo, pero, como le dije, las mujeres tienen más apoyo porque ellas a temprana edad se salen de la escuela o se casan entonces ese apoyo que se les da es para que ellas sigan estudiando y terminen lo que ellas quieran hacer ¡verdad!... esto llega hasta nivel medio superior, ya sea CEBETIS o CECATIS, hasta ahí se les quita el apoyo. (EMO/MT/ENT/1).

Ante el conocimiento parcial que se tiene por parte de los EM de las reglas de operación, es necesario que desde lo local se instrumenten mecanismos de control, supervisión y vigilancia, de manera que el gobierno local se vea beneficiado con las acciones, y la información que se genere sirva a los distintos órdenes de gobierno. Si se asignan personas (técnicos de campo) que no conocen la localidad, y si a esto le agregamos que no cuentan con los recursos suficientes, los niveles de eficiencia tenderán a ser menores. Lo anterior tiene relación con lo expuesto por Cabrero (2004), con la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la falta de profesionalización de los funcionarios públicos, los ejercicios de planeación de largo plazo y la falta de coordinación entre las entidades y actores que participan del proceso (Acosta, 2004). Esto se puede mostrar en el siguiente comentario expresado por la EM:

Llegan –los técnicos de la SEDESOL– y hacen los trámites aquí en mi escritorio con mi computadora, porque en otros lados llegan, los hacen, y se van a un ciber en la tarde a capturar. Y aquí el licenciado me ha dicho lo que sea... dale pa' delante, porque lo vemos en la gente; que todo se refleja en la gente, que es nuestra gente; es la gente del pueblo. Y te voy a decir por qué, porque yo también he hecho mucho, por pegarme mucho a los técnicos, los trato muy bien... Lo que pasa es que es gente que trabaja muchísimo y en condiciones pues gachas, porque no traen carro, traen bien poquitos viáticos y yo los invito. Yo les digo: cuando vengán aquí a Tampico no van a gastar ni en comida; digo: yo no los puedo llevar a dormir a mi casa porque no caben, si no ¡de veras! Porque son puros chavos, y bien jóvenes, y ganan 3000 pesos mensuales, y tienen familia y andan caminando por las calles visitando a la gente. (EMO/TT/ENT/1).

Otro elemento que se debe considerar es la selección de las familias. Sin embargo, en este proceso es la federación la que toma la decisión y el EM sólo comunica quiénes fueron las personas aceptadas como beneficiarias; lo anterior, sin tener claros cuáles fueron los procedimientos de selección. En las reglas de operación se especifica que se hizo a través de lo que se llama análisis discriminante, pero se corre el riesgo de que el EM no lo entienda y tampoco lo sepa

explicar al momento de dar a conocer la lista de las nuevas familias que se incorporan al programa. El problema de exclusión es permanente y tal situación es poco entendida tanto por el EM como por ciertos grupos de la población. Por ejemplo, en el caso de Tampico como en los de Ciudad Madero son evidentes, existen casos muy especiales que merecen ser expuestos.

...Hemos tenido denuncias de la gente que perdió base. A mí orita viene una señora y me dice: "fíjese que estoy bien fregada, que no tengo trabajo, tengo setenta años y no tengo nada". Pero la señora vive en INFONAVIT en una casa de material, su calle está pavimentada, tiene todos los servicios, agua, luz, drenaje... No tiene derecho, pero yo le digo: Señora: ¡apúntese! Pero yo lo viví: anduve con ellos en las camionetas –con los técnicos del programa– y nada más llegan, ven la casa y se van; ni se bajan... "El que sigue..." Pero hay gente... hemos hecho denuncias; hasta orita en lo que yo tengo; y mire que he logrado mil cosas. No lo hemos podido dar de baja. Hay algunas personas que no tienen por qué estar: trabaja él, trabaja ella, o sea, tienen ingresos suficientes. Tenemos varios hombres a los que se les ha dado el programa. Yo con uno tengo un problema muy fuerte; no es posible que lo tengan en el programa: no tiene hijos, no tiene nada, y es un alcohólico. (EMO/TT/ENT/1).

Como se aprecia, la falta de coordinación intergubernamental (Jordana, 2001), así como las reglas de operación de las cuales sólo una mínima parte serán desarrolladas por el EM, imprimen un fuerte control del centro. En las localidades se trabaja tomando en consideración que es el centro el responsable de atender la pobreza en el municipio, situación que llega incluso a desvirtuar los fines de la política social, considerándola como exclusiva de la federación, lo cual ocasionalmente altera el objetivo de la misma, vinculando un fuerte contenido político de la función pública. Un ejemplo de lo anterior lo tenemos cuando se presentan casos de evidente manipulación al momento de elegir a las vocales, quienes serán los contactos entre la comunidad y el EM.

¿Cómo lo eligen?: ahí juntan a la gente en la colonia, llegan y buscan a dos o tres señoras que ya tienen ubicadas, y les dicen: tú vas a traer todas de Oportunidades. Mañana vienes a las cuatro de la tarde. Ya todas juntas les dicen: a ver, necesitamos aquí en esta colonia... son tantas personas, entonces tantas vocales. Entonces ¿quiénes se proponen para vocal? Quiénes quieren, aquí las vocales no tienen ninguna preferencia, ni un sueldo, ni nada, es nada más voluntaria. A ver, ¿todos están de acuerdo? Unos dicen que sí, unos dicen que no, o sea entre ellos deciden, y en ese momento firman actas y se comprometen. Últimamente se han estado pasando de listos, y primero les hablan a las vocales y luego a mí, y las vocales me hablan a mí, o sea, sobre todo el año pasado

que hubo elecciones, y ahora que iba haber elecciones. A mí no me querían tomar en cuenta, hasta que fui y les dije: "okey, tendrás que venir a Tampico; se olvidan, porque tampoco soy su gente, ustedes no me pagan, o sea, así de fácil". Con el coordinador estatal yo tuve un agarrón, pero fuerte, por lo mismo: porque el año pasado hubo aquí un evento muy grande de SEDESOL en el Metropolitano y me habló una líder panista fuertísima que hay en las colonias del norte, para decirme dónde era el evento, que le había llegado una invitación de Victoria. La señora ni está en el Oportunidades. (EMO/TT/ENT/1).

Aun así, la idea de los funcionarios municipales en relación directa con el programa, a pesar de manifestar que existe un manejo político del mismo, también manifiestan que éste tiene fortalezas y debilidades. En este sentido se exponen algunos aspectos sobresalientes que fueron considerados como fortalezas.

Hay una cosa muy buena, que para mí ha sido buenísima, que acaban de sacar lo del adulto mayor; el apoyo al adulto mayor, que es uno de los nuevos renglones del programa. Se me hace extraordinario: que hay viejitos que están esperando con ansias el programa para el día de pago, para cobrar. Esperaban por 330 pesos, ahora esperan por 830, porque les dan un apoyo extra de 500 pesos. Ahora las becas estudiantiles, buenísimas porque una inscripción a preparatoria cuesta 800 pesos y lo pagan a lo mucho 200 pesos mensuales; a estas personas les dan 900 por prepa. O sea, la cuestión es que lo sepan emplear, porque le han dado a la gente oportunidad de que sus hijos estudien en mejores planteles. (EMO/TT/ENT/1).

Indudablemente, uno de los elementos positivos es que el programa ha tenido incrementos en la cobertura de familias beneficiarias en todo el país, hasta llegar a la cantidad de 5 millones de familias. Además, se han incrementado los rubros de apoyo, como son la incorporación de adultos mayores; tal vez por la influencia de que dicho sector de la población empezó a ser considerado en los planes asistenciales de algunos gobiernos estatales, como es el caso de la Ciudad de México. De las debilidades expresadas por la EM resaltan las siguientes:

Las debilidades, ahora mismo, es que no hay una supervisión para detectar que hay personas que no tienen por qué estar. Ellos checan mucho, se van mucho, y eso es una tontería. Ellos se van mucho sobre los empleados municipales. Sí: el que las familias de los empleados municipales no estén, qué le hago, si el de servicios públicos que es barrendero que gana 1500 pesos mensuales trabaja en el municipio, pero es una persona pobre: vive una casa de

madera... que a esa gente nada más andan cazando, para darles en la torre. (EMO/TT/ENT/1).

Una de las debilidades que se manifestaron es que no existe la supervisión suficiente en los procesos de selección, lo que genera un problema grave de exclusión. A ello se agrega el proceso de descentralización debido a que mientras más centralizado sea el programa menor será la supervisión en todos los aspectos; más si se trata de un programa cuya cobertura nacional de 5 millones de familias se disemina en más de 82 mil localidades en todo el territorio nacional (SEDESOL, 2005). Lo anterior hace una tarea muy difícil de desarrollar por cuestiones de orden económico y operativo.

### CONCLUSIONES

Como ha podido constatar, el Programa Oportunidades, cuya característica de operar a través de transferencias condicionadas, y su vínculo con los niveles de eficiencia, es cuestionable, ya que ésta no sólo depende de la transferencia de recursos y la condicionante para que los beneficiarios actúen con alguna encomienda, pues existen otros factores que inciden de manera directa en la obstrucción de los resultados del programa y no están directamente vinculados con los mecanismos de transferencia de recursos, sino con las personas que implementan ciertas acciones en los espacios locales. En este sentido, los enlaces municipales, como actores sociales que implementan acciones en las localidades, han expuesto que no cuentan en primera instancia con personal de apoyo, ni han recibido la capacitación como lo marcan las reglas de operación del programa, lo que afecta considerablemente la eficiencia del mismo, ya que actúan sin conocer los alcances y las limitaciones de cada una de las acciones que les competen.

Por otro lado se pudo constatar que el programa, a nivel municipal, reporta serias distorsiones producidas por las migraciones de los beneficiarios al cambiar de un municipio a otro, haciendo más grave el problema en las zonas conurbadas o metropolitanas. Lo anterior influye en la percepción de varios de los funcionarios municipales, quienes creen que la pobreza en el municipio es producto de la migración, ya que la mayor parte de la población pobre proviene de otros municipios o entidades federativas. La mayor parte es gente inmigrante que ha arribado al municipio en busca de empleo y mejores condiciones de vida.

El programa ha incrementado en casi 31% su cobertura en los últimos años. Aunque sus reglas de operación limitan de manera significativa la labor

del EM, éste puede hacer otro tipo de funciones que le permiten corregir algunas fallas que se detectan al momento de implementar las acciones en el plano local, con los respectivos riesgos de distorsión del programa que ello pueda implicar.

Por último, la falta de supervisión ha generado que en el programa persistan los problemas de selección y exclusión, aunándose aquellos de carácter político que han sido claramente detectados desde lo local. Derivado de lo anterior podemos decir que, para que, los programas cuyo eje central es la implementación de transferencias condicionadas funcionen, es necesario considerar otros elementos tanto externos (contexto) como internos (reglas de operación, supervisión y capacitación) con el fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en los resultados.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, J. (2004). Descentralización, democracia y gobiernos locales. En Tamayo, R. y Hernández, F. (Coords.), *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Porrúa, pp. 91-96.
- ACOSTA, J. (2001). El Artículo 115 Constitucional y el Municipio que queremos. *Alcaldes Mexicanos*. 2, pp. 82-84.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Comunicado de prensa* (17 de diciembre de 2008). En línea. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=SP&id=5078>>. [11 de febrero de 2009].
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Comunicado de prensa* (25 de marzo de 2005). En línea. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=1444>> [1 de febrero de 2009].
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Comunicado de prensa* (10 de marzo de 2002). En línea. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=1603>> [1 de febrero de 2009].
- BARRERA-OSORIO Y OTROS (2008). *Conditional cash transfer in education, design features, peer and sibling effects: Evidence from randomized experiment in Colombia*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- CABRERO, E. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En Cabrero, E. (Coord.). *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Porrúa, pp. 155-190.

- CABRERO, E. (2003b). *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. Documento de trabajo n.º 128. México: CIDE.
- CABRERO, E. (2004). Descentralización fiscal, planeación regional y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes? En Tamayo, R. y Hernández, F. (Coords.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Porrúa, pp. 33-42.
- CABRERO, E. (2004b). *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. Disponible en línea en: [http://www.municipio.org.mx/agenda\\_adm1.htm](http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm) (página consultada el día 30 de abril 2004).
- CORDERA, R. y Lomeli, L. *Viejos y nuevos paradigmas: el papel político de las ideas económicas en el cambio estructural en México (1982-1994)*. En Línea: <http://www.economia.unam.mx/amhe/memoria/simposio22/Rolando%20CORDERA%20y%20Leonardo%20LOMELI.pdf>. (página consultada el 22 de febrero de 2010).
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2002). Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo. *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002*. México: Secretaría de Desarrollo Social
- DE LA BRIÈRE Y ROWLINGS (2006). *Examining conditional cash transfer programs: A role for increased social inclusion?* Washington: The World Bank Institute.
- FAVELA, A., Calvillo, M. y otros (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: Plaza y Valdés-UAM.
- FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- FINOT, I. (2003). *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- GOLLÁS, M. (2003). *México, crecimiento con desigualdad y pobreza (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje)*. Documento de trabajo III. México: El Colegio de México.
- GUILLÉN, T. (2000). La política social y los municipios: una lectura fronteriza del norte de México. En Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coords.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Porrúa-UNAM, pp. 739-750.
- JANVRY, A. y Sadoulet, E. (2005). *Conditional cash transfer programs for child human capital development: Lessons derived from experience in México and Brazil*. Berkeley: University of California-World Bank.
- JORDANA, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. En *Documentos de trabajo del*

- INDES-UNION EUROPEA. *Serie Documentos de trabajo*, I-22. UE: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-BID.
- LEWIS, O. (1961). *Antropología de la pobreza*. México: Fondo de Cultura Económica (vigésima reimpresión).
- MARTÍNEZ, C. y Ziccardi, A. (1988). *Política y gestión municipal en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- MARTÍNEZ, C. y Ziccardi, A. (2000). Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales. En Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coords.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. México: Porrúa-UNAM, pp. 703-738.
- ORDÓÑEZ, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: CEIICH- UNAM.
- ORDÓÑEZ, G. y Reyes, M. (2006). Introducción. En: Ordóñez G. y Reyes, M. (Coords.). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México: Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, pp. 7-38.
- ORDÓÑEZ, G. y Ortega, G. (2006). Programas de combate a la pobreza. En Ordóñez G. y Reyes, M. (Coords.). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México: Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, pp. 245-298.
- PARKER, S. y McGinnis, L. (2007). *Children and youth unit, development network*. Washington: The World Bank.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1997). *Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Bases para la Acción 1997-1982*. México: Palacio Nacional.
- ROWLINGS, L. y Rubio, G. (2003). *Evaluación de los programas de transferencia condicionada en efectivo*. Cuadernos de Desarrollo Social n.º 10. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- RAWLINGS, L. (2004). *A new approach to social assistance: Latin America's expectative with conditional cash transfer programs*. Washington: The World Bank.
- RODRÍGUEZ, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: FCE.
- SEDESOL (2005). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SOBRINO, J. y Garrocho, C. (1995). *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México: SEDESOL-Colegio Mexiquense, A.C.
- VILLARESPE, V. (2001). *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. México: UNAM-IIES.
- WORLD BANK (2003). *Taller sobre programas de transferencias condicionadas (ptcs): experiencias operativas en línea*: <<http://siteresources.worldbank.org/>>



## EL PROGRAMA DE ATENCIÓN A LA EXCLUSIÓN SOCIAL. SU IMPLANTACIÓN EN LA CIUDAD DE VALENCIA (ESPAÑA)

*María Jesús Felipe Tío<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

Los programas de combate a la exclusión social procuran alcanzar a la población que se encuentra en los estratos más bajos de la sociedad, lo que permite, en el caso de Valencia, situarlos en una posición de beneficiados por otros programas en atención a la pobreza y el logro de la cohesión social, es decir, involucrarlos en la dinámica del desarrollo social.

La aplicación de programas sociales a nivel local presenta dificultades, dependiendo el contexto de gobernabilidad y situación económica de los municipios, por el costo que implica. Para el caso de los países latinoamericanos como México, en donde sólo existen programas generalizados de combate a la pobreza mediante mecanismos de transferencias condicionadas, es muy difícil, en primera instancia, aplicar este tipo de política social a nivel local; sin embargo, no deja de ser una estrategia latente descentralizadora que procure la inclusión social de los diferentes actores de la sociedad más vulnerables ante cambios estructurales, convirtiéndose así en una discusión a tratar en las agendas políticas de los países subdesarrollados. De esta forma, el Programa Social de Valencia se convierte en un modelo de política social local innovador y positivo en algunos de sus aspectos más importantes.

<sup>1</sup> Doctora en Sociología, técnica del Ayuntamiento de Valencia y profesora asociada del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia (España). Correo electrónico: maria.j.felipe@uv.es

El Programa de Atención a la Exclusión Social (PAES)<sup>2</sup> fue aprobado en el año 2000 por los servicios sociales del Ayuntamiento de Valencia, concretamente por la Conselleria de Bienestar Social y Solidaridad. Se diseñó como un programa de transferencias condicionadas, cuya justificación para integrarse en este libro está en que pertenece a las pocas experiencias documentadas de programas de transferencias operadas a nivel municipal en España. Además, su finalidad fue lograr que sus beneficiarios alcanzaran los requisitos mínimos de incorporación a otras ayudas que permitiesen la inserción laboral o educativa, pues dicho programa centró su atención en las personas que se encontraban en las peores condiciones de vulnerabilidad y mendicidad. De ahí la razón por la que no pueden ser beneficiarios de ningún otro programa de ingreso, por ello el PAES se coordinó con la Prestación Económica Reglada (PER), nombre que recibe la Renta Mínima de la Comunidad Valenciana, de ámbito regional o autonómico. Ésta tenía una clara orientación laboral, es decir, las personas que percibían la prestación tenían que comprometerse de forma activa para iniciar un proceso de inserción laboral, entendida ésta como la vía idónea para conseguir la total inserción social.

Lo cierto es que en el transcurso de los años, desde la puesta en marcha de la PER, fue visible, y así lo transmitían los/las profesionales que trabajaban en el sector, la existencia de un importante número de personas de los colectivos más desfavorecidos que quedaban al margen de esa prestación; unas veces porque no cumplían los requisitos de documentación o empadronamiento; otras porque el objetivo de inserción laboral quedaba muy lejos de sus posibilidades.

Hablaríamos de los/las “inempleables” en el mercado laboral, cronificados en la marginación, impermeables a la intervención que pudiera realizarse, pero que no podían dejarse a su suerte porque carecían de recursos personales para poder salir por ellos mismos de su situación de extrema pobreza o exclusión, o ni siquiera de mantenerse en ella con un mínimo de seguridad. Esos grupos de personas estaban situados en un espacio caracterizado por una evidente paradoja: por una parte, necesitaban de una importante intervención específica y amplia, que cubriera sus numerosas áreas de penuria, y, por otra, quedaban al margen de los programas establecidos al no haber conseguido antes ningún resultado positivo, o no tener cabida en ellos por sus características.

La pregunta desde los servicios sociales de base era: “¿Qué podemos hacer con estas personas?” Porque, además de la atención que merecen por su condición de ciudadanos, no debemos olvidar que los servicios sociales generales tienen una clara vocación universalista, que viene señalada en la propia

<sup>2</sup> Referencia de este programa puede encontrarse en la web del Ayuntamiento de Valencia y el Programa marco de inserción social: <http://www.valencia.es/ayuntamiento/bienestarsocial.nsf>

Ley 5/1997 de 25 de junio, a través de la cual se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, y en cuyo artículo 11 se definen los servicios sociales generales como “la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales, mediante la prestación de una atención integrada y polivalente dirigida a toda la población, articulada a través de actuaciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras, a nivel primario, con carácter universal y gratuito”. Ante esta imposición normativa, los servicios sociales no podían dejar de atender a un grupo, más o menos importante de la población de la ciudad, que objetivamente tenía necesidad de atención.

### OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El objetivo general del programa que nos ocupa es: “Combatir la exclusión social, mediante la detección y atención de personas y familias en situación de marginación y pobreza, pretendiendo garantizar su subsistencia y favorecer su ‘normalización’ para la inserción social a través de proyectos individualizados, mediante la reestructuración o fomento de una respuesta autónoma en su conducta”. Nótese el entrecorillado que se realiza a la palabra “normalización”, lo que nos hace relacionar ese concepto con el de “inserción” en una segunda fase. Es decir, interesa poder normalizar previamente algunos factores de la situación de las personas objeto del programa, para poder realizar una intervención que pueda terminar en una inserción social definitiva. Estas personas no pueden ser objeto de otros programas porque su situación de exclusión es extrema. La PER exige unos mínimos normalizados que esas personas no tienen, por lo que nos situaríamos en un escenario previo a la inserción socio-laboral estricta. Sólo la superación de unos objetivos básicos es lo que nos permitirá en el futuro el acceso a otros programas más ambiciosos.

### POBLACIÓN OBJETO DEL PROGRAMA

Este apartado quiere responder a la pregunta: “¿de quién estamos hablando?” En nuestra sociedad del primer mundo, cada vez más tecnificada, desarrollada e interconectada, hay una importante bolsa de pobreza. Esto, dicho así, no dice mucho más de lo que todos sabemos o suponemos. Pero lo cierto es que los índices de pobreza en nuestro país permanecen desde hace más de dos décadas alrededor del 20% de la población total<sup>3</sup>, y dentro de ese importan-

<sup>3</sup> El umbral de la pobreza se sitúa por debajo del 60% de la mediana de la renta media disponible del país, según metodología de EUROSTAT. Fuentes sobre pobreza: INE, Panel de Hogares de la Unión Europea, desde 2004 la Encuesta de Condiciones de Vida.

simo número, el grupo de afectados por la pobreza severa<sup>4</sup> supone 15%. Pero no es sólo la necesidad económica lo que caracteriza a las personas más necesitadas. El concepto de exclusión al que en este trabajo hacemos referencia va más allá de la falta o insuficiencia de ingresos. Naturalmente contiene ésta, pero se refiere más bien a la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales, sobre todo el trabajo, aunque también otros, como el derecho a la educación, a la cultura, a una vivienda digna o a la participación social. De este modo se define la exclusión en términos de carencia de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para desarrollar una vida independiente. Esto viene a corroborar que no sólo la carencia económica es la que constituye el principio de necesidad.

El actual concepto de “exclusión social” engloba el de “pobreza” y lo amplía. Abrahamson (1997: 119) apunta la idea de que puede ser identificable con pobreza, pero con una diferencia semántica: “pobreza” tiene una raíz anglo-estadounidense, y “exclusión” se identifica en una tradición francófona enraizada en la ciencia social más europea continental. De hecho, el citado autor afirma que el término se atribuye a René Lenoir, quien en 1974 era Secretario de Estado para Acción Social en el gobierno de Jacques Chirac. Otra diferencia es que “pobreza” designa una situación, casi o totalmente cronificada, mientras que “exclusión” se refiere a un proceso, que generalmente tiene el detonante en la situación de desempleo en nuestras modernas sociedades contemporáneas.

El concepto de exclusión social incide en el carácter multidimensional de los factores por los que personas, grupos, e incluso territorios<sup>5</sup> se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social. Estas carencias tienden a acumularse, tanto en el nivel personal como en el de los territorios, encadenándose en procesos interdependientes, de modo que resulta insuficiente pretender luchar contra la exclusión social limitándose a una sola de sus dimensiones y dejando de lado, por ejemplo, el papel primordial que la vivienda o la salud tienen en todo proceso de integración.

<sup>4</sup> La pobreza severa engloba la grave (con ingresos por debajo del 25% de la renta media) y la extrema (con ingresos por debajo del 15% de la renta media).

<sup>5</sup> Acerca del tema de la territorialidad de la exclusión, y de los problemas urbanos y de vivienda, es necesario hacer referencia al Comité Español para Hábitat II, que tiene constituido en su seno el Grupo de Trabajo sobre “grupos vulnerables” desde junio de 1997, a fin de trabajar en aspectos que tengan relación con la exclusión y la dualización social en los ámbitos urbanos españoles. Fue impulsado por la Subdirección General de Programas de Servicios Sociales de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Forman parte del Comité, desde su inicio, organismos del Ministerio de Fomento, Medio Ambiente y Trabajo y Asuntos Sociales (ahora Ministerio de Educación, Política Social y Deporte), Universidades, la FEMP y las ONG.

La noción de exclusión social abarca fenómenos que han ido aumentando y haciéndose más visibles durante las dos últimas décadas. El aumento de personas sin hogar (particularmente en las grandes ciudades), las situaciones de crisis urbana, las tensiones interétnicas, el crecimiento del desempleo de larga duración, entre otras, son las formas de exclusión social que con más frecuencia llaman la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública. Sin olvidar la persistencia de situaciones duraderas de desamparo, en las que se encuentra una parte importante de la población, sometida al paro reiterado, a los empleos precarios y atípicos, o que se ve amenazada por las crisis económicas que periódicamente afectan a las grandes mayorías.

La Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo (1996) considera como personas con riesgo de exclusión social a los parados de larga duración, los trabajadores sin cualificación, los jóvenes mayores de veinticinco años que no han encontrado su primer empleo, las familias monoparentales, los ancianos, los emigrantes, los minusválidos físicos o psíquicos, las minorías étnicas y los refugiados. Existe, además, un sector de la población que acumula factores de vulnerabilidad, como un bajo nivel educativo, formación profesional obsoleta para el mercado laboral y, además, paro o empleo precario. Esta población tiene, por tanto, escasos recursos económicos, viviendas inadecuadas e, incluso, depende en gran medida de las prestaciones sociales.

Algunas características de la exclusión social, entendida ésta como proceso en una trayectoria de vida, son las siguientes:

**A) La naturaleza estructural de sus causas.** Se reconoce así en el planteamiento de las modernas políticas sociales, como consecuencia del desarrollo económico de las sociedades industriales. El encontrarse en una situación de exclusión no es producto de la conducta de determinadas personas, o al menos no siempre y no del todo. Las circunstancias socio-económicas de una determinada sociedad en momentos históricos específicos generan siempre un número variable de personas que quedan fuera del núcleo de “normalidad” del sistema. En las sociedades actuales, las circunstancias económicas, laborales, de política, de empleo o de vivienda determinan que un número creciente de personas no puedan acceder a los derechos que otros tienen.

**B) La tendencia acumulativa de sus efectos.** Toma la forma de círculos de exclusión que se van expandiendo. Así, una persona que pierde el empleo y que se encuentra con dificultades objetivas para acceder a otro (por falta de formación, por su edad, sexo o escasa experiencia) quedará fuera del ámbito laboral, pero no sólo eso; poco a poco vivirá limitaciones en otros campos, en el económi-

co, en el relacional, en el del ocio, en el de las propias aspiraciones, en el de la auto-estima, etcétera. Finalmente, el deseo incontrolado de no seguir luchando es el paso que da lugar al riesgo o a la situación de exclusión total.

**C) El carácter multidimensional de sus manifestaciones.** Ya hemos apuntado que la exclusión no sólo se refleja en el ámbito económico, aun siendo éste quizá el primero y el más visible. Las manifestaciones son numerosas y no sólo personales; afectan a todo lo que se relaciona con la persona: familiares, amigos, compañeros de trabajo, vecinos incluso. En fin, a todo su grupo relacional, pero también a sus perspectivas, esfuerzos y motivación personal. Robert Castel (1997: 195) llama a este proceso "la desafiación". La ruptura del vínculo social es quizá el último eslabón de la cadena, lo que no necesariamente quiere decir sólo que no existan relaciones sociales, sino también la ausencia de relación con estructuras que dan sentido social.

A pesar del reconocimiento de su multidimensionalidad, la exclusión no tiene una batería reconocida de indicadores para su medición (García y Malo, 2002: 11). Todos los intentos, sin embargo, acaban ofreciendo medidas de ingresos monetarios, de relación con el mercado de trabajo, de relaciones sociales, y a menudo de vivienda. Se reconocen así los tres pilares básicos de la inclusión: trabajo, familia y vivienda. La exclusión, en relación con la pobreza, está caracterizada por unos "rasgos". Consecuencia de ellos es la existencia en una sociedad dual, de un estrato social cuyas energías están sin utilizar, lo cual representa una carga para el Estado y, a su vez, sus miembros sienten que no participan realmente en la comunidad (Renes, 1993: 177-184). Esos rasgos se identifican con el aislamiento social, el desarraigo, el fatalismo, la desconfianza y la falta de autoestima. El conjunto de estos factores se transmite fácilmente de generación en generación, lo que supone la reproducción social de las situaciones de desventaja social. Vamos a intentar aproximarnos a un perfil de las personas beneficiarias del programa, atendiendo a posibles características según las siguientes áreas:

**Área psicosocial.** Hablamos de personas con baja autoestima, pobre iniciativa personal, pasividad y dependencia. Se enfrentan a su situación desde la perspectiva del fatalismo y la resignación, en un entorno de desarraigo social generalmente considerable. El tiempo transcurrido en la situación de necesidad ha dejado un severo deterioro en su identidad, cronificándose en el tiempo su imposibilidad de mejorar.

**Área sociosanitaria.** Tienen problemas para acceder normalmente al sistema sanitario, aunque el carácter de éste sea universal. Así, pueden no tener cobertura por pérdida de la documentación, falta de ésta, o no seguir las pautas habituales de uso (petición de citas médicas, acudir a ellas o solicitar las pruebas pertinentes). También es habitual la existencia de enfermedades crónicas y la existencia de adicciones (alcoholismo y/o drogadicción).

**Área de formación.** Es habitual el bajo nivel cultural por abandono prematuro de los estudios o, directamente, por la inexistencia de ellos. Generalmente, esto va asociado a una escasa o nula cualificación profesional. Tienen dificultades para acceder o seguir cursos reglados, talleres o actividades formativas, lo que les coloca en una situación difícilmente superable o de círculo vicioso: no tienen formación básica para acceder a más formación y, al no poder seguir ésta, no mejora su situación de partida que, muy a menudo, es de práctico analfabetismo funcional<sup>6</sup>.

**Área económica.** Es claramente deficitaria debido a la falta de ingresos, consecuencia de la falta de trabajo. La carencia lleva a la imposibilidad de cubrir los gastos más generales, lo que está en la raíz de la existencia de deudas y de la dependencia de ayudas sociales. A este respecto, hay que hacer mención del concepto de “cultura de la dependencia”, por la que se supone que la protección social genera dificultad para conseguir autonomía a las personas que perciben algún tipo de protección. Es a lo que se refiere Glazer (1992: 25) cuando trata sobre los resultados no deseados de la política social.

**Área laboral.** Es quizá la que se ve más afectada en una situación de exclusión social. Estas personas carecen de recursos personales, de experiencia laboral y de hábitos sociales para realizar una búsqueda de empleo, o para mantenerse en él. Cuestiones como la puntualidad, la presencia física, la responsabilidad, el trabajo en equipo o la productividad son metas de difícil consecución. Sus actividades productivas habituales son la recogida de cartón o chatarra, los trabajos temporeros agrícolas o, incluso, la mendicidad. En cualquier caso, cualquiera que no exija cualificación.

Un elemento del análisis que se debe tomar en cuenta consiste en que los factores de riesgo que se han señalado no se dan aisladamente, sino que interactúan en el proceso de la exclusión, situándose en una gradación paralela al

<sup>6</sup> El analfabetismo funcional es la situación del individuo que, sabiendo leer y escribir, no ejerce estas adquisiciones. Además, en los hechos funciona como analfabeto por no utilizar lo que sabe, según L. Castro Kikuchi, *Diccionario de ciencias de la educación*. Ediciones El Ecuador (2001).

paso del tiempo. De esta forma, cuanto mayor es el tiempo en que se producen, mayor es el riesgo de cronificación definitiva. Si la situación es de origen, es decir, proviene de la posición social de la familia biológica, el riesgo, como hemos comentado, afectará también a los nuevos miembros del grupo.

El problema de la exclusión es su capacidad de reproducción en las generaciones siguientes, en cualquiera de sus niveles: la generación de una subcultura específica, a través de la cual la conducta “disfuncional” se transmite a la siguiente generación. A este respecto, Lewis (1965: 17) afirmó: “La pobreza viene a ser el factor dinámico que afecta la participación en la esfera de la cultura nacional creando una subcultura por sí misma. Uno puede hablar de la cultura de la pobreza, ya que tiene sus propias modalidades y consecuencias distintivas sociales y psicológicas para sus miembros”. Lo sorprendente, para este autor, es que ese tipo de subcultura, la que desarrollan “los pobres”, tiene enormes similitudes en sus manifestaciones (tipo de estructura familiar, lazos de parentesco, relaciones padres-hijos, ocupación del tiempo, patrones de consumo, sistema de valores o sentido de comunidad) en distintos lugares del mundo. Ejemplo de ello son: barrios de Londres, Puerto Rico, pueblos de México o clases bajas de la población negra de Estados Unidos. A este respecto, las personas que trabajan en el sector de los servicios sociales son testigos directos de cómo un estilo de vida y un tipo determinado de valores se transmiten por la socialización de padres a hijos. Esto es lo que constituye la “trampa de la pobreza”, ampliada a las siguientes generaciones, o el “círculo vicioso” que genera la exclusión social.

#### METODOLOGÍA DE OPERACIÓN

El programa que nos ocupa fijó desde el principio unos requisitos mínimos que las personas debían reunir para ser sujetos del mismo:

- Ser mayor de 25 años y menor de 65, o menores de 25 años que tengan hijos/as o familiares a su cargo.
- No disponer en la unidad familiar o de convivencia de unos ingresos anuales fijos, superiores a la cuantía anual de la Pensión No Contributiva (PNC)<sup>7</sup>.
- Estar empadronado en la ciudad de Valencia, con seis meses de antigüedad al menos, en el momento de ser presentada la propuesta.

<sup>7</sup> El importe de las pensiones no contributivas es de 4598.16 euros al año o 328.44 euros al mes para 2008. Fuente: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Asimismo, dibujaba claramente el perfil de la población a la que iba dirigido:

- Personas que habiendo agotado la PER (Renta Mínima) no han conseguido la inserción social y precisan de mayor tiempo de intervención.
- Personas en situación de exclusión asociada a la vivienda precaria y el chabolismo<sup>8</sup>.
- Personas en situación de pobreza severa y exclusión social, que en la práctica no han tenido acceso a ningún programa de inserción.
- Personas con un dilatado historial de intervenciones en los servicios sociales que no han cumplido sus objetivos.

El programa planteaba en su ejecución la realización de itinerarios personales y familiares según el principio de individualización de la intervención. Esto suponía el diseño de proyectos de trabajo que debían incluir: a) descripción del caso, después de realizado el correspondiente estudio y comprobación de necesidades; b) análisis de demandas y necesidades o diagnóstico; y c) planificación de la intervención (objetivos, fases, recursos a utilizar y evaluación).

Metodológicamente, esto supone el establecimiento de unos objetivos mínimos a alcanzar, así como los medios más adecuados para el cumplimiento de los mismos. Se considera que los mismos deben ser modestos, pero una vez acordados con las personas son innegociables. Las fases de intervención y los plazos de evaluación deben situarse en el calendario de los tres años que, como máximo, pueden percibirse las transferencias monetarias. La primera fase conlleva la percepción de 12 transferencias de forma mensual, tiempo que se considera mínimo para poder conseguir algunos de los resultados iniciales previstos. Al término de esta primera fase, se realizará una evaluación que tendrá por objetivo final reformular la intervención y valorar, en su caso, la continuidad del cobro de la prestación. Dicha evaluación volverá a realizarse en otras dos ocasiones al menos: cuando se haya cubierto el periodo de 24 mensualidades y cuando se haya llegado al periodo máximo de 36 mensualidades. Al concluir cada uno de estos plazos, se planteará la posible continuidad o finalización de la transferencia según el nivel de objetivos conseguidos.

<sup>8</sup> Tanto "chabola" como "chabolismo" son términos usados muy frecuentemente en España, refiriéndose a las barracas de miseria y formas paupérrimas de vida en un territorio urbano. Las "chabolas" son chozas generalmente construidas con material de desecho, que componen un cinturón de miseria en los suburbios de las ciudades. El chabolismo se refiere a un asentamiento humano irregular y marginal, cuyas condiciones de los habitantes son insalubres, paupérrimas y de exclusión social totalmente.

La evaluación final se realizará cuando se agote por completo la percepción de la prestación. Además dará como resultado el paso a otro programa que contenga mayores objetivos de inserción o, en su caso, si no se hubieran conseguido los objetivos mínimos propuestos, la finalización de las actuaciones. Existen dos elementos indispensables en el programa:

- El cobro de una prestación (transferencia)<sup>9</sup>.
- La exigencia de unos compromisos (condicionalidad).

Ambos están en la razón de ser del itinerario que se defina para cada asunto, y, como requisito indispensable, el acuerdo previo con la persona beneficiaria, como titular de la prestación, pero con la ampliación a todo el resto del núcleo de convivencia, sobre los objetivos a lograr y el grado de implicación de cada miembro de la familia en el proceso. Este elemento condicional del programa lo hace igual al de Rentas Mínimas; diferenciándose sólo por la menor exigencia de sus planteamientos, y su implementación en un territorio restringido, en este caso la ciudad de Valencia.

Los acuerdos tomados entre la familia beneficiaria y los/las profesionales de los servicios sociales se plasmarán en un “contrato de contraprestaciones”, donde se identificarán claramente por escrito las condiciones de la relación profesional–usuario(a) y se establecerán los compromisos que adopten cada una de las partes. Para el desarrollo de la intervención, se tendrán en cuenta las prioridades en distintas áreas (laboral, educativa, sanitaria, familiar), así como de sus niveles (emergencia, subsistencia, autonomía). La aprobación de la inclusión en el programa, y las renovaciones en su caso se establecen con la injerencia de una Comisión de Valoración y Seguimiento, que está formada por los/las técnicos de los centros base (profesionales que se harán cargo de las intervenciones y seguimientos de los casos correspondientes) y los/las responsables del programa de la Delegación de Servicios Sociales.

#### LA POBLACIÓN BENEFICIARIA

Desde el inicio del programa, el número de personas beneficiarias ha sido reducido. La principal razón de este hecho es el límite presupuestario que ha existido, y que no ha permitido aumentar el número de familias en el programa. A esto hay que añadir el volumen de esfuerzo y recursos que la inter-

<sup>9</sup> La cuantía de la transferencia para el año 2008 es de 279.90 euros/mes para una persona. Esta cantidad va aumentando según el número de miembros de la familia hasta el límite máximo de 349.90 euros para cinco miembros o más.

vención con estas familias supone para los profesionales. En un principio se proyectó un número de sólo cuatro familias por cada uno de los once Centros Municipales de Servicios Sociales existentes en la ciudad para el primer año, con el fin de que sirviera de prueba piloto para los siguientes ejercicios.

En el siguiente cuadro se refleja el número de familias que cada año ha sido objeto del programa.

CUADRO 1  
*Familia beneficiarias del 2001 al 2007*

AÑO	FAMILIAS BENEFICIARIAS
2001	35
2002	51
2003	42
2004	50
2005	52
2006	49
2007	63

Fuente: Memorias de la Conselleria de Bienestar Social e Integración, Ayuntamiento de Valencia.

Hay que hacer notar que el número de familias de este cuadro no es acumulativo, ya que una familia puede ser beneficiaria más de un año, hasta tres, por lo que, en general, puede estar presente en la tabla tres años seguidos. Las personas titulares de la prestación son mayoritariamente mujeres; prácticamente todos los años la proporción femenina ha estado alrededor de 80%. Un alto número de estas mujeres encabeza familias monoparentales.

CUADRO 2  
*Mujeres a cargo de las familias beneficiarias, de 2001 a 2007*

AÑO	PROPORCIÓN
2001	85.7%
2002	82.4%
2003	83.3%
2004	86.0%
2005	76.9%
2006	79.6%
2007	71.4%

Fuente: Memorias de la Conselleria de Bienestar Social e Integración, Ayuntamiento de Valencia.

Por edad, alrededor de 40% se encuentra en el grupo de 46 a 65 años, aunque en los dos últimos años la edad más frecuente ha sido la del grupo de 36 a 45 años, con una clara disminución general de la edad de los beneficiarios, lo que estaría reflejando una cierta juvenalización en las familias beneficiarias. Hay un importante número de familias beneficiarias que pertenecen a la etnia gitana. En estos casos la titular de la prestación es generalmente la mujer/madre. Son familias numerosas, con un número de hijos por encima de 3 y 4, y en numerosos casos conviviendo con familia extensa.

Las familias mencionadas antes presentan numerosas necesidades, por lo que se les da en llamar familias “pluriproblemáticas”; quizá la más importante de ellas es la de la vivienda: muchas de estas familias son chabolistas o viven en fábricas abandonadas, o bien, en viviendas declaradas en ruina o sin condiciones de habitabilidad. Su nivel de estudios terminados es muy bajo. En el caso de las mujeres, casi la mitad presenta analfabetismo funcional; y en el caso de los hombres el mayor grado que se alcanza es el de graduado escolar. Al momento de entrar en el programa, lógicamente ningún titular de las familias trabajaba, y quien lo había hecho antes había sido en trabajos precarios y temporales (tareas agrícolas la mayoría). Lo común es la dedicación a actividades marginales, como la recogida de chatarra, de cartón, la venta ambulante ilegal o, directamente, la mendicidad.

## DOS EJEMPLOS DE FAMILIAS DEL PROGRAMA

Angélica, joven gitana de 21 años, vivía con su hijo de cuatro años en el local de una antigua fábrica abandonada. Sus conocimientos se limitaban a leer y escribir, ya que había dejado sus estudios primarios incompletos a los 12 años. En todo caso, antes de abandonar la escuela tenía un alto absentismo escolar debido a que colaboraba en las tareas domésticas, en la crianza de sus hermanos(as) y a que practicaba la mendicidad sola o con su madre, viuda tempranamente con seis hijos a su cargo.

A los 13 años inicia una relación sentimental con un primo segundo suyo, con el que se casa por el rito gitano a la edad de 18 años. Unos meses después, ya embarazada, Angélica abandona a su marido por dificultades en la convivencia, fruto del alto consumo de alcohol que éste presenta. Durante dos meses vive en la chabola<sup>10</sup> de su madre, pero después se traslada a la fábrica abandonada, debido a que la familia de su madre es muy numerosa, además Angélica desea independencia. Cuando nace su hijo, Angélica lo lleva diariamente con su madre para que lo cuide mientras ella mendiga y busca chatarra, ropa y otros enseres en la basura, que vende en un mercado ambulante, un día a la semana, sin permiso. De estas actividades dice obtener unos 4 o 5 euros al día, siendo éstos sus únicos ingresos.

Un día a la semana, una hermana del padre se lleva al niño para que se relacionen padre-hijo. El niño se encuentra bien de salud, aunque no está vacunado ni sigue revisiones pediátricas. A menudo está sucio y descalzo. Pero, lo más importante es la existencia de problemas educativos importantes. Angélica es muy permisiva en su relación con el niño; éste no obedece las normas mínimas de comportamiento, lo que le es tolerado la mayor parte de las veces. Cuando su madre se enfada con él, le grita y amenaza con no comprarle caramelos, pero siempre termina cediendo, y en las discusiones acaba dándole golosinas para que deje de llorar. Los castigos, que son muy escasos, consisten en acostar temprano al menor. Éste se ha escolarizado en un colegio cercano al lugar en el que viven y se le ha concedido una beca de comedor como medida previa a la entrada en el programa.

El lugar en el que vive se encuentra plagado de roedores e insectos, y en la nave se acumula basura amontonada en los rincones. El resto de personas que viven en el lugar son personas en marginación; tienen buena relación con Angélica y su hijo, y tratan de ayudarla. Existe la amenaza por parte del propietario de la fábrica de derribarla en breve plazo. En la valoración del caso y

<sup>10</sup> Las chabolas son construcciones que se realizan con desechos de materiales (cartón, madera, láminas, entre otros); por lo regular este tipo de viviendas se agrupan en los llamados cinturones de miseria.

la consiguiente solicitud de entrada en el programa PAES, se encuentran los siguientes factores que se consideran deben ser trabajados:

- Falta de vivienda adecuada (desde que nació).
- Bajo nivel cultural.
- Ausencia de formación laboral.
- Falta de trabajo y desarrollo de actividades marginales.
- Escaso control sanitario.
- Deficiente dinámica relacional y educativa madre-hijo.

El objetivo de la intervención que se plantea, y que Angélica acepta, es el de normalizar en lo posible algunas áreas de su existencia, para tratar de facilitarle una vivienda y un trabajo, dos elementos fundamentales para su inserción social. Angélica se compromete a:

- Garantizar una asistencia óptima del menor al centro escolar.
- Aceptar las pautas educativas que poco a poco se le vayan dando desde el colegio y los servicios sociales.
- Observar una mejor alimentación e higiene personal tanto en ella como en su hijo.
- Realizar búsqueda de una vivienda de alquiler en buenas condiciones, aunque sea compartida con otras personas.
- Acudir a los servicios sanitarios para vacunación, pediatra y control de posibles enfermedades.
- Asistencia a la Escuela Permanente de Adultos para mejorar su cultura general.
- Asistencia a cursos de autoconocimiento y cambio, y talleres de habilidades socio-relacionales.
- Realizar un taller sobre técnicas de búsqueda de empleo.
- Mantener actualizada la demanda laboral en los servicios de empleo.

El resultado en este caso ha sido esperanzador. A lo largo de los tres años previstos, Angélica fue respondiendo a sus compromisos formativos y de escolarización de su hijo, consiguiendo avances importantes. A partir de mejorar su capacitación laboral, consiguió algunos trabajos de “empleo protegido”<sup>11</sup> que

<sup>11</sup> Se llama así generalmente al que se dirige a las personas con discapacidad, pero se suele hacer extensivo al empleo promovido mediante medidas positivas y activas que se realizan desde el ámbito público dirigido a colectivos desfavorecidos: fomento de la contratación indefinida de mujeres o mayores de 45 años, entre otros, subvención directa a las contrataciones de personas en riesgo, incentivos fiscales a las

luego le permitieron percibir el subsidio de desempleo. Actualmente es perceptora de PER (Renta Mínima) al haber alcanzado los mínimos previstos para su completa inserción socio-laboral. Reside en una vivienda municipal con sus dos hijos, el segundo, fruto de una relación que no llegó a cuajar en convivencia. Sigue sola, pero con muchos mayores recursos, haciéndose cargo de sus hijos.

El elemento fundamental en la mejora de la situación de Angélica lo podemos identificar en la formación que llegó a adquirir y que le permitió acceder a algunos trabajos. Mediante esta combinación de recursos, Angélica pudo valorar que sus esfuerzos tenían recompensas, por lo cual su autoestima aumentó considerablemente. Este caso es una prueba de la importancia de los recursos complementarios a la renta garantizada.

Otro de los casos en los que se ha intervenido desde el programa es el de Felisa, mujer gitana de 25 años que convive con su compañero y tres hijos, de cinco, cuatro y dos años, en una chabola que sufre un incendio y queda destruida junto a todos sus enseres. En el momento de entrar al programa, viven en una furgoneta situada junto al solar donde se encontraba la chabola, sin ropa ni medio alguno de subsistencia. En ese momento Felisa está embarazada de siete meses. Ambos miembros de la pareja provienen de familias gitanas marginales y han vivido tradicionalmente en chabolas y viviendas precarias. Los primeros años de su convivencia residieron con la familia de él, pero las malas relaciones de Felisa con sus suegros forzaron la independencia de la pareja. Han existido episodios de malos tratos hacia Felisa, pero las relaciones han ido mejorando con el tiempo.

Felisa es analfabeta al haber dejado el colegio a los siete años para cuidar a sus cinco hermanos conforme fueron naciendo; no llegó a aprender a leer y escribir correctamente. Su compañero, de 24 años, estuvo escolarizado algunos años más, pero no superó los estudios primarios. El estado de salud de todos los miembros de la familia es bueno, aunque las condiciones de higiene y alimentación son muy deficitarias, especialmente en los niños. Éstos están vacunados, aunque no siguen controles pediátricos, ni Felisa de su embarazo. Sus ingresos provienen de la recogida y venta de chatarra que efectúa la pareja, y el cobro de la prestación de la Seguridad Social por hijos a cargo, que asciende a 880 euros/año. Además, Cáritas les proporciona periódicamente ropa y calzado. Todos sus ingresos los ocupan en los gastos más básicos, no pudiendo plantearse siquiera pagar un alquiler.

Los dos hijos mayores están escolarizados y tienen concedidas becas de comedor. En las duchas del centro escolar les permiten asearse a todos los

---

empresas, programas de empleo en las corporaciones locales para personas en riesgo o situación de exclusión, etcétera.

miembros de la familia tres veces por semana. No existe un absentismo acentuado en los menores; los padres acuden a las reuniones con los tutores normalmente, aunque es la madre la que se ocupa de los hijos en mayor medida. La relación con las familias extensas de ambos es fluida, aunque la de él trata de influir en la familia con frecuencia.

La demanda de Felisa es únicamente la obtención de una vivienda, aunque ante el planteamiento de una intervención más integral dentro del PAES, ambos miembros de la pareja se muestran conformes. En la valoración del caso antes de la solicitud de entrada en el programa PAES, se identifican los elementos siguientes como áreas en las cuales incidir:

- Falta de recursos económicos para cubrir los gastos familiares.
- Muy bajo nivel cultural en los dos miembros de la pareja.
- Falta de formación laboral.
- Inexistencia de trabajo normalizado en ningún momento de sus vidas.
- Carencia de vivienda digna y de mínimos hábitos para vivir en una normalizada.
- Necesidad de control en la educación y salud de los niños.
- Desorganización familiar: sobre planificación familiar, presupuesto o perspectivas de futuro.

La intervención se plantea desde el principio con la pareja, con el objetivo de ayudarla a conseguir unos mínimos imprescindibles normalizadores en cuanto a vivienda y trabajo. Los compromisos a los que se llega y que ambos suscriben son:

- Implicación responsable y compartida en la crianza y educación de los menores.
- Practicar y reforzar hábitos de higiene personal y del entorno.
- Utilizar calzado y vestido limpio y adaptado al momento de su uso.
- Acceder a una vivienda de alquiler con una ayuda emergente de entrada en vivienda y aplicación de la prestación del PAES para el pago de los suministros básicos.
- Paralelamente, solicitar una vivienda institucional.
- Asistencia de los adultos a cursos de alfabetización.
- Seguir las orientaciones de los educadores del centro escolar para reforzar la escolarización de los dos menores.
- Escolarización del pequeño en guardería.

- Asistencia a control ginecológico durante el embarazo y el puerperio por parte de la madre.
- Cumplir el calendario de vacunación infantil y asistir a controles pediátricos.
- Asistir a cursos de capacitación laboral.

En el seguimiento del caso durante el tiempo que permanecieron en el PAES y estuvieron percibiendo la prestación correspondiente, Felisa fue tratando de responder a los compromisos contraídos, sin ayuda de su compañero. A raíz de ello, las relaciones con sus suegros volvieron a empeorar, hasta el punto de prohibirle acudir a citas, cursos u ofertas de trabajo, ya que entendían que estaba desatendiendo el cuidado de sus hijos y su marido. Tuvieron el apoyo específico de una entidad que trabaja, por medio de un convenio municipal, con las familias que se encuentran en el Censo de Vivienda Precaria. Les ayudaron a solicitar vivienda, a conseguir la documentación exigida y mantenerla vigente y a presentar solicitudes de otras prestaciones (la de hijo a cargo de la Seguridad Social, por ejemplo). En esta intervención sólo conseguían la implicación parcial de Felisa.

El resultado final de este caso puede calificarse de fracaso. No han existido prácticamente avances en la situación familiar. Actualmente, Felisa está embarazada y siguen viviendo en una chabola. Su compañero ha desarrollado alcoholismo en los últimos años. Sólo puede verse como positivo lo alcanzado en el terreno de la educación de los menores, ya que se ha conseguido consolidar la escolarización, evitar el absentismo y las condiciones en las que acuden los niños al colegio (respecto a la puntualidad, higiene, vestuario y calzado) han mejorado sensiblemente. El factor decisivo en el resultado de este caso ha sido la dificultad de Felisa de independizarse o conseguir una mayor autonomía de su clan familiar. Por parte de los servicios sociales no se consiguió reforzar sus posibilidades o intervenir con la familia extensa para neutralizar su influencia. Actualmente se sigue trabajando con la familia a través de la intervención con los menores.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Después de ocho años desde que el programa comenzó, podemos hacer una valoración de los resultados que se han obtenido. Para ello, se ha utilizado diverso material de conclusiones a las que se había llegado en evaluaciones que han tenido lugar entre los años 2002 y 2004, así como impresiones personales de técnicos(as) que están actualmente en el programa.

Con respecto a la utilización del programa, la opinión más generalizada es que el PAES efectivamente es adecuado, sobre todo para las familias chabolistas, es decir, muy cronificadas en la necesidad y para la consecución de objetivos muy limitados. Cuando éstos son algo más ambiciosos, lo usual es que las personas con características muy marginales rechacen la intervención al no estar dispuestas a comprometerse de forma decidida. Sobre todo en el ámbito laboral, los avances son muy difíciles: hay que tener en cuenta que la intervención suele centrarse en la mujer por ser la pieza más responsable de la familia, siendo realmente quien lleva el peso familiar y la mayor predisposición a mejorar. Esto hace que se produzca una sobrecarga en esta figura central del núcleo de convivencia, ya que, además del trabajo habitual de cuidado de los hijos(as), marido o de otros miembros de la familia, se le exige que acuda a formarse y a buscar trabajo. Muchas veces los compañeros –esposos, o miembros de la familia extensa– ejercen su influencia para que no realice las tareas que se le han encomendado, lo que se traduce para la mujer en un esfuerzo suplementario para ir a contracorriente con resultado frecuente, como hemos visto, de abandono del programa.

Con respecto a los resultados, fundamentalmente el PAES aporta éxito en las intervenciones relacionadas con los menores: se consigue su escolarización y su relativa normalización en la asistencia escolar. De hecho, a menudo este programa se utiliza de apoyo al Programa del Menor que existe también en los centros base de servicios sociales.

De igual forma se han conseguido avances en cuanto a la planificación familiar y, por extensión, en el acceso al sistema sanitario en su conjunto y, además, en lo relativo a la vivienda. Muchas de las familias objeto del programa han conseguido salir de su situación de chabolismo, que a veces había sido su único tipo de residencia a lo largo de su vida, y comenzar a residir en lugares más normalizados. Esto supone tener que trabajar también las habilidades mínimas para mantener en buen estado la nueva vivienda: atender puntualmente el pago de los suministros básicos (luz, agua y gas) y del alquiler, cuidar el funcionamiento de los electrodomésticos, conseguir mantener un buen estado de limpieza y orden, tener los muebles justos y no almacenar innecesariamente enseres u otros artículos en la casa.

Todas estas tareas son fundamentales para la buena marcha de la cotidianidad en la nueva residencia y aspecto básico de las relaciones que deben establecerse con el vecindario. Éste es un escollo que generalmente encuentran las profesionales de los servicios sociales cuando se trata de instalar una familia de las características del programa en un nuevo domicilio. El rechazo ini-

cial suele ser generalizado, y puede continuar de forma más radical si los hábitos de la familia no se ajustan a lo que es “normal” en el barrio.

Cuando los/las profesionales tratan de comparar este programa con el de PER (Rentas Mínimas), hacen una distinción básica: los objetivos a lograr son menos ambiciosos, pero la tarea para conseguirlos es más laboriosa. Así, en el PER un objetivo puede ser el lograr un empleo normalizado; en el PAES el objetivo laboral es iniciar a la persona en las habilidades para la búsqueda de empleo. Sin embargo, dada la marginalidad de las familias objeto del PAES, cualquier objetivo, por modesto que sea, se convierte en un logro de difícil consecución.

En ocasiones se ha logrado que el PAES sirva de trampolín para acceder al PER. Esto supone un éxito, ya que significa que se han podido superar los mínimos necesarios para plantear una intervención de inserción social definitiva. Tengamos en cuenta que no sólo el hecho de garantizar el acceso a una transferencia periódica basta para permitir el acceso a unos niveles mínimos de vida aceptable (Aguilar, 1995: 36), idea última relacionada con la asimilación de necesidad a falta de ingresos. Muchos de los objetivos de inserción no se pueden conseguir sin un ingreso base, pero se han de lograr por el trabajo de inclusión en derechos cívicos y de comunidad.

En cuanto a las medidas o contrapartidas que más se usan en la intervención, las de tipo escolar referidas a los/las hijos(as) son las más frecuentes. Le siguen las medidas sanitarias, las formativas y, en último lugar, las laborales. Éstas son muy problemáticas ya que, si se consigue algún puesto de trabajo en empleo protegido, las mujeres a las que se deriva tienen que compatibilizarlo con las tareas familiares, en las que no están apoyadas por sus compañeros, dado el clásico machismo que subsiste, especialmente en las capas más bajas de nuestra sociedad y entre determinadas etnias.

Las medidas relacionadas con la vivienda son muy importantes, pero de logro difícil. La obtención de una vivienda por adjudicación institucional es la solución más deseable, por una parte, debido a lo que supone de normalización de una situación de marginalidad residencial, que se resuelve en la instancia en la que debe hacerse, y por otra, a causa de que los precios de alquiler o de compra están muy ajustados a las posibilidades de estas familias. Sin embargo, las posibilidades reales de conseguirla son muy escasas: a la habitual falta de viviendas institucionales se une la enorme cantidad de demanda que existe, y en listas de espera de años, de modo que la concesión de una vivienda se convierte en un éxito en muy pocos casos.

El acuerdo al que se llega entre el/la profesional y la familia, y que da lugar a la concesión de la entrada en el Programa PAES, se plasma en un do-

cumento que debe ser suscrito por ambas partes como prueba de la aceptación de las medidas de inserción social propuestas. El documento contiene un apartado denominado “Necesidad detectada”, en el que se hace constar la dificultad o dificultades más importantes que presenta la familia de cara a conseguir la inserción social según las áreas. En el apartado “Descripción de las medidas de inserción social” se relacionan el tipo de medidas sanitarias, educativas, formativas o laborales, de acuerdo con las distintas áreas de intervención planteadas. A continuación se hacen constar los objetivos planteados, reflejando si éstos son mínimos o tendenciales, según el grado de consecución efectiva que se plantee. Por último, se presenta el plazo previsto para la consecución de los objetivos mínimos, que exige temporalizar los resultados de forma concreta. Esto es lo que permitirá en la intervención realizar las correspondientes evaluaciones. Al final del documento del acuerdo existe un texto de compromiso, parte del cual reproducimos textualmente: “Don/Doña X acepta las medidas de inserción social propuestas, y se compromete a observar lo programado en todos sus términos, así como a aplicar el importe de la ayuda a cubrir sus necesidades básicas y sus responsabilidades familiares”.

La firma del acuerdo suele hacerse por parte de los dos miembros de la pareja cuando existe. Esto se consigue porque se plantea como un requisito frente a la aprobación de la prestación. No obstante, en las entrevistas y contactos posteriores, lo habitual es que sólo la mujer sea la que acuda y la que va siguiendo, regular o irregularmente, el itinerario acordado. Una técnica, en entrevista mantenida recientemente, afirmaba que el papel de las mujeres en estas familias es deseable y “luchan en la vida como los soldados en la guerra, día a día”.

#### PROPUESTAS DE MEJORA

En las diversas evaluaciones que se han realizado del programa, y según las opiniones recogidas de profesionales actuales, el PAES debería contemplar una serie de modificaciones a fin de que se adecuara efectivamente a las necesidades de los/las usuarios más necesitados de los servicios sociales. Entre todas las posibles, ya que son numerosas, relacionamos aquéllas que tienen aquí una especial relevancia.

Sería necesario “dotar en mayor medida” el presupuesto del programa, a fin de que pudiera llegar a más familias. La necesidad de hecho existe. Según estudios internos, se calcula que en la ciudad de Valencia, que cuenta con una población de 800 666 habitantes según el Padrón municipal de 2007, existen unas 3500 familias en situación de pobreza severa, lo que implica una pobla-

ción de unas 15 000 personas<sup>12</sup>. El hecho de limitar los medios se traduce en la necesaria priorización de unas familias sobre otras, y como siempre aparecen situaciones nuevas muy graves; algunas familias quedan siempre relegadas sin apoyo del programa.

Igual para este programa que para el PER, siempre se ha pedido una “mayor flexibilidad en el tiempo de duración de la percepción de la prestación”. El límite de tres años para ambos programas se considera insuficiente para determinados casos. Hay incluso voces que defienden que no exista ningún límite, lo que supondría que el programa debería adecuarse a las necesidades de cada familia, y no éstas al programa. De hecho esta posibilidad ya existe en la nueva Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana, aunque se contempla sólo para casos excepcionales. Es éste un debate que se viene planteando casi desde el principio de las Rentas Mínimas, y que tiene que ver con la existencia de personas y familias cronificadas en la necesidad, sin recursos propios o externos y que precisan de ayuda ajena para poder sobrevivir. Ante la falta de una pensión de “inhabilitación social”, similar a las pensiones no contributivas por edad o por enfermedad, se hace necesario utilizar cualquier tipo de prestación que pueda adecuarse, aun provisionalmente, a esas personas. Realmente, podemos afirmar que utilizar la Renta Mínima o el PAES para personas que, sabemos de antemano, no van a poder superar sus limitaciones ni en tres ni en muchos más años, es un mal uso de los recursos sociales, pero inevitable dada la situación existente.

Otra reivindicación antigua es la del “aumento de la cuantía de esta prestación”, así como de otras (pensiones no contributivas, renta activa de inserción, pensiones del fondo de asistencia social o prestaciones por hijo a cargo). Nos encontraríamos aquí con la paradoja de que las ayudas sociales encaminadas a las personas más pobres no les permiten superar el umbral de la pobreza, y de ahí la pregunta sobre su utilidad real. De hecho las últimas mediciones sobre gasto social (sistema SEEPROS de la Unión Europea–EUROSTAT) diferencian el umbral de pobreza antes y después de las transferencias sociales. Su lectura es clara cuando, en la comparación, apenas varía la tasa de personas bajo el umbral de la pobreza.

No obstante, es ésta una de las cuestiones más antiguas relacionadas con las políticas de protección a las personas pobres o excluidas: la aplicación a las ayudas públicas de desincentivos o disuasores. Ya en la Ley de Pobres del siglo XVII se aconsejaba dar a los “pobres capaces” los peores trabajos en las parroquias para que les disuadiera de seguir en ellas. La máxima era: “nadie

<sup>12</sup> Fuente: Estudio realizado en la Concejalía de Bienestar Social, 2004. No publicado.

debería vivir mejor de las ayudas que del trabajo”. Los desincentivos pueden ser del tipo de ofrecer ayudas míseras, exigir plazos imposibles de cumplir, o la estigmatización forzada. Todo esto supone, finalmente, culpabilizar a las víctimas y castigar a los inocentes, que en última instancia serían los/las hijos(as) o personas dependientes de los que reciben ayudas, lo cual es moralmente inaceptable. Además, surge aquí la dificultad de poder discernir con equidad quién es pobre “capaz” o pobre de “pleno derecho”.

Como hemos comentado, las ayudas o prestaciones sociales en España son muy limitadas en general. Las Rentas Mínimas en casi todas las comunidades autónomas tienen una duración en el tiempo y su cuantía no suele superar el 75% del salario mínimo interprofesional<sup>13</sup>. Asimismo ocurre con las cuantías de las prestaciones por desempleo en su modalidad asistencial o de subsidio, o las nuevas Rentas Activas de Inserción de ámbito nacional, aunque en estos casos el indicador de referencia es el IPREM<sup>14</sup>, de cuantía algo más baja. Ya Titmuss (1981: 21) afirmaba que el propio sistema con sus limitaciones es el que actúa como disuasor.

Desde el punto de vista de las personas receptoras de ayudas, hay que destacar que es habitual en su discurso observar su aprecio por los programas de incentivación de empleo, ya que facilitan la integración y la legitimación social y contribuyen a la elevación de la autoestima, más que los programas de transferencias. Ante la sospecha generalizada de que las personas pobres lo son porque no quieren trabajar y que se mantienen con ayudas y prestaciones públicas porque es para ellos más cómodo, lo cierto es que el fraude en la percepción de apoyos económicos no es alto. Giddens (1996: 220) afirma que en Gran Bretaña el fraude no supera el 1% de las solicitudes de ayudas sociales, porcentaje mucho menor que el que se produce en las declaraciones del impuesto de la renta, que está fijado en un 10%.

Otra de las reivindicaciones que se realiza respecto al PAES está relacionada con el “uso complementario de otros recursos necesarios y la necesidad de coordinación con otros sistemas del área de lo social”; sin ese concurso de acciones parece difícil conseguir resultados positivos y duraderos. Nos estamos refiriendo especialmente a recursos del sistema educativo, de vivienda y de empleo.

<sup>13</sup> El SMI (Salario Mínimo Interprofesional) para el año 2008 en España es de 600 euros al mes.

<sup>14</sup> IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) se utiliza como referencia del nivel de renta que sirve para determinar la cuantía de determinadas prestaciones o para acceder a determinados servicios públicos, sustituyendo al salario mínimo interprofesional en esta función. Su cuantía para 2008 es de 516.90 euros al mes.

Los/las profesionales reclaman que se negocie para la población beneficiaria de este programa el acceso directo a ayudas relacionadas con la educación de los menores (por ejemplo, plazas en centros educativos, becas de comedor, becas para libros y material escolar, apoyo de monitores y educadores de calle, actividades extraescolares, clases de apoyo o ludotecas), con la vivienda (acceso a viviendas institucionales que podrían ser otorgadas en régimen de alquiler con derecho a compra en un futuro, apoyos para la utilización responsable de las viviendas o ayuda a domicilio), y de empleo (acceso al mercado laboral mediante medidas de “empleo protegido”, puestos de trabajo subvencionados, acompañamiento laboral o formación en el puesto de trabajo). La opinión de los/las técnicos se centra en que, si todos estos recursos estuvieran disponibles, la complementariedad con el PAES y su prestación sería óptima, y sólo desde esa confluencia de sistemas sería posible intervenir con éxito y lograr cambios sustanciales en las familias.

Un asunto que interesa especialmente a este tipo de programas, y que surge constantemente en su gestión, es el del perfil más idóneo del profesional, que debe estar a cargo de la intervención, así como el número de ellos o ellas. La cuestión se centra en que, si el objetivo es lograr la inserción social de las personas más necesitadas, y esto pasa por lograr, en la mayoría de casos, la inserción laboral, los/las profesionales que intervienen deben tener formación especializada en el sector laboral o no. La alta confluencia de posibles figuras profesionales en este ámbito hace difícil dilucidar la mejor respuesta: trabajadores(as) sociales, educadores(as) sociales, agentes de desarrollo local, técnicos(as) de integración social, diplomados(as) en relaciones laborales o profesionales de la economía (diplomados en ciencias empresariales o licenciados en ciencias del trabajo). A esto se añade las dificultades de las administraciones públicas para la consecución ágil de una plantilla en número y perfil adecuado cuando es necesario. En todo caso, y mientras se consiguiera una plantilla más ajustada a las necesidades de la población, los/las profesionales reclaman una formación continua ajustada a los programas de los que son responsables. En el caso de las Rentas Mínimas y el PAES, la formación en inserción laboral parece imprescindible.

Acerca del número apropiado de profesionales, también podemos encontrar distintos pareceres. La relación profesional/casos no está estudiada ni para este programa ni para otros, con lo cual los/las profesionales se encargan de los casos que les van adjudicando sin otro criterio que la demanda. Esto provoca la rápida saturación de su tiempo y sus esfuerzos, y la imposibilidad práctica de realizar una acción más activa (la búsqueda de los casos en lugar

de la recepción de los que llegan) que pudiera asegurar una protección más adecuada de la población necesitada.

Como cuestión transversal a todas las anteriores, existe la inquietud entre los/las técnicos que han evaluado el programa, con la posibilidad de abordar la intervención trabajando en la idea de la inclusión, exista o no prestación económica. Se asegura que se debe tener presente que las personas responden al contexto de ayuda si se consigue elaborar un vínculo basado en la superación personal de las dificultades, al margen de que exista una ayuda económica. En ese caso, trabajando más en profundidad los factores personales y sociales de los miembros de una familia, y consiguiendo que ésta funcione en bloque, es posible obtener resultados de cambio. Se aboga en este caso por una intervención profesional muy cercana a las personas, con técnicas de acompañamiento y casi una tutorización de la familia.

La respuesta a este planteamiento se puede sintetizar con una pregunta: ¿cómo podemos pedir cambios efectivos a una familia que carece de lo más necesario y no cuenta con apoyos que le permitan no ocupar todo su tiempo en procurarse los más elementales medios de subsistencia día a día? En otras palabras, ¿podemos convencer a alguien de que deje de recoger chatarra o pedir limosna, cuando lo que consigue con eso es lo que su familia comerá ese día, a cambio de que se forme laboralmente o se dedique exclusivamente a la búsqueda de un trabajo normalizado? La respuesta más segura por parte de esas personas es que no pueden dejar de hacer lo que hacen, si nadie les garantiza de alguna manera que pueden dar de comer ese día a sus hijos. De ahí que la concurrencia de prestaciones en estos programas, dirigidos a personas en situación de pobreza o exclusión se considere, en general, imprescindible.

#### EL IMPACTO DEL PROGRAMA PAES EN LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS

En este apartado, y a modo de conclusión, vamos a tratar dos aspectos importantes de la influencia del programa en las familias; esto lo hemos tratado con mayor superficialidad, por lo cual conviene hacer una mención más amplia en este momento del análisis. Ambos trascienden el resultado de la intervención, aunque no se siga en la totalidad de los casos, lo que corresponde a la mejora de las situaciones de las cuales se partía. Nos referimos, por una parte, a un impacto de tipo contradictorio o paradójico: el exceso de expectativas centrado en la mujer; y otro de tipo positivo: los avances que se producen en la educación de los hijos e hijas.

El primero se refiere al hecho de que en las familias beneficiarias, como hemos comentado, muchas de etnia gitana, la responsabilidad sobre los hijos(as), casa y familiares, está a cargo de la mujer. El compañero, cuando existe, es una figura que ostenta la autoridad (también la familia del marido por encima de la de la esposa), pero que tiene muchas actividades al margen de la familia. En el ámbito de las familias marginales gitanas, es habitual que esta figura tenga problemas de alcoholismo o de consumo de otras drogas, y muchos de ellos han estado o estarán en prisión varias veces a lo largo de sus vidas por actos relacionados casi siempre con estas adicciones (tráfico o menudeo de drogas, robos, riñas.). Es ésta una lacra que afecta profundamente al pueblo gitano, y que desde diferentes instancias se trata de atajar desde hace más de dos décadas<sup>15</sup>. En este contexto se sitúa la mujer gitana con todos los problemas interrelacionándose entre sí.

Cuando desde instancias de la protección social se plantea una mejora de las situaciones que precisa de la colaboración activa de la familia, siempre surge la figura de la mujer-esposa-madre como aquella más responsable a la que se le piden respuestas, esfuerzos y éxitos. Podemos asimilar esta situación a la que desde los años 80 se planteó en la sociedad española cuando las mujeres comenzaron a incorporarse al mundo laboral masivamente. Si todavía, en general, los trabajos domésticos y de cuidado siguen estando mayoritariamente a cargo de las mujeres, lo que hace difícil conciliar el trabajo y la familia, imaginemos la situación de las mujeres gitanas inmersas todavía en una cultura más tradicional y machista. Algunos autores califican a esta nueva mujer de “supermujer” (Moreno, 2001: 67-82), y podemos calificar así a las mujeres gitanas más jóvenes: luchan contra las adversidades, sacan adelante a su familia, tienen que convivir con los elementos más tradicionales de su pueblo (muchas veces las propias mujeres gitanas mayores), y además tienen que correr con el cumplimiento de unos compromisos que socialmente se le están exigiendo. Es lo que antes hemos denominado “sobrecarga” de las mujeres.

No es de extrañar que muchas de ellas abandonen en el intento, al menos en el primero, pero es cierto que muchas otras entienden que ésta es la única forma de salir adelante, siendo lo que más les importa el asegurar una vida mejor para sus hijos(as). Aunque hemos centrado el análisis en las mujeres de etnia gitana, éste puede hacerse extensivo a las mujeres en general; todavía estamos lejos de lograr la igualdad efectiva entre sexos en el interior de las familias, más aún si son de tipo marginal. Sería muy conveniente que,

<sup>15</sup> Una de estas instancias es la religión. La Iglesia Evangélica Pentecostal ha arraigado con fuerza entre la población gitana más modesta. Los “Alelukas”, como se les llama, propugnan la abstención del alcohol y de las drogas, además de las buenas acciones y el amor a la familia.

desde las instancias técnicas de este programa y de otros similares, se tuviera en cuenta el papel de la mujer en las familias más necesitadas y se arbitrarán ayudas y apoyos específicos para su promoción.

Otro de los impactos a tener muy especialmente en cuenta del PAES, a juicio de los/las técnicos que más cerca están de las familias, es el que se obtiene en el ámbito educativo de los menores. Ya hemos visto que una línea más utilizada de “contraprestaciones” o medidas exigibles a las familias de este programa es precisamente la que tiene por objeto normalizar en lo posible la escolarización de los hijos(as) y conseguir su adecuación en cuanto a asistencia, aprovechamiento y condiciones de vestuario, calzado o higiene. El cumplimiento de estas medidas ha estado por delante del conseguido en otras áreas (formativas, laborales o sanitarias), y hace pensar que puede ser el germen de un cambio que, si no comienza en la generación de los padres, sí pueda germinar en la generación de quienes hoy son niños y niñas.

La escuela está jugando un importante papel en la promoción de las generaciones más jóvenes de las familias pluriproblemáticas y, concretamente, de las familias gitanas, ya que se ha conseguido avanzar mucho en la escolarización generalizada de los menores. Otra cosa es el que se hayan superado todos los problemas: el abandono escolar de las niñas cuando alcanzan la pubertad sigue siendo muy generalizado, y sólo una minoría cursa estudios después de los niveles primarios. Estamos lejos de conseguir la auténtica igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. El ámbito escolar sigue siendo reproductor de desigualdades sociales, ya que, como decía Bourdieu (1977), el éxito escolar se distribuye según la clase social de la que provengan los estudiantes, en gran parte debido al bagaje cultural de cada uno y su relación con la cultura dominante.

Lo que existe no es una diferencia de dotes individuales entre los niños, sino de las ventajas que tienen unos sobre otros; lógicamente los de las clases más altas por encima de los de las clases más bajas. Estas ventajas se traducen en la escolarización, en una mayor motivación al estudio y al esfuerzo, en mejores medios materiales para el estudio, en el apoyo familiar a la escuela y en un ambiente de valoración de la cultura. Todos estos son elementos que están ausentes en el entorno de los menores de las familias con las que tratamos. Y, a pesar de todo esto, hemos de valorar, muy positivamente que sea en este ámbito en el que se estén cosechando los mayores éxitos, porque la escuela es uno de los agentes socializadores más importantes. Además de impartir conocimientos, funge como una empresa en la que se puede lograr mayores o menores resultados con las familias de estos programas, ya que está en disposición de

trasmitir valores y de situar a los/las niños(as) en escenarios que no podrían darse en su entorno familiar.

Esto es lo que se ha dado llamar “currículum oculto”<sup>16</sup>: a través del deporte los alumnos aprenden, entre otros, valores como el esfuerzo y la competitividad, el trabajo en equipo o el valor de la amistad. También aprenden a ser valorados por parámetros impersonales, al contrario de lo que ocurría en su ámbito familiar: en la escuela alguien ajeno a su familia les evalúa por lo que hacen, no por quienes son. La escuela es el primer entorno social en el que el niño tiene que actuar según unas reglas formales y rígidas: horarios preestablecidos, puntualidad, disponibilidad para ser evaluado o el esfuerzo personal; son los mismos parámetros que encontrará más tarde en otras organizaciones en las que se encuentre y, sobre todo, en el que será su trabajo. También les ayuda al reconocimiento de autoridad en personas que no son sus padres: los maestros.

En todo caso, desde la perspectiva de la teoría del etiquetaje, y en lo que concierne especialmente a los menores de las familias que acumulan problemas, sería importante luchar contra el etiquetaje que se puede producir en la escuela, al entender desde esta instancia que estos niños(as) tienen y tendrán los mismos problemas que sus progenitores. Una vez así, etiquetados, es fácil que los niños se amolden a lo que se espera de ellos (Becker, 1963), no pudiendo salir de ese círculo vicioso.

## EL FUTURO DEL PAES

La nueva Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía, de ámbito regional, que entró en vigor en el 2008, introdujo unos cambios importantes en las políticas de inserción social de la Comunidad Valenciana. En lo que concierne al Programa de Atención a la Exclusión Social que aquí nos ocupa, es de esperar que el perfil de sus beneficiarios se vea modificado. En efecto, esa Ley abre las posibilidades de prolongar la intervención y la percepción de la prestación más allá de los tres años de límite, cuando las situaciones de necesidad que existan sean de difícil superación. Eso significa que parte de las personas y familias que hoy son objeto del PAES por su cronicidad pasaron a ser beneficiarias de la Renta Garantizada sin límite en el tiempo.

<sup>16</sup> Noción acuñada por Philip W. Jackson en su libro *La vida en las aulas* (1991). Madrid, Editorial Morata. Hace referencia a algo que se enseña y se aprende más allá de los contenidos explícitos en los programas educativos y que puede ser tanto o más importante que éstos para la formación de las personas y la reproducción social: obedecer a la autoridad, aceptar la ciencia como infalible o concebir a los conflictos como indeseables.

Por otra parte, la Ley de Renta Garantizada de Ciudadanía contiene como requisito, entre otros, tener la nacionalidad española, la del resto de países de la Unión Europea o de otros países, pero con residencia legal en España de todos los miembros de la unidad de convivencia que den lugar a la prestación. Esto limita el acceso a esa renta a las personas extranjeras que no se encuentran regularizadas en España. Por ello, es posible que pasen a ser beneficiarios de programas como el PAES, ya que éste no contiene el requisito mencionado. Este cambio, en el perfil de las personas beneficiarias, es fundamental para el programa. No obstante, la evaluación y análisis que se ha realizado hasta aquí son perfectamente transferibles en principio a la Renta Garantizada de Ciudadanía, ya que absorbió a la población que tradicionalmente se ha beneficiado de los programas de atención a la exclusión social. En este sentido, es previsible que otros ayuntamientos se vean obligados a realizar programas de transferencias de tipo local, que complementen los resultados de la Renta Garantizada de Ciudadanía. De no ser así, una importante parte de la población con características de exclusión más acentuada se quedará fuera de la acción protectora de la nueva Renta.

Dados los cambios que se han venido gestando, se abre un periodo nuevo para los programas de transferencias monetarias que se dan de manera local, como el que hemos analizado en este artículo. Será interesante comprobar, en un futuro no muy lejano, cómo los cambios afectan a los resultados y cómo los diferentes programas se articulan entre sí.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSON, P. (1997). Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos? En Moreno, L. (Comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar* (pp. 117-142). Madrid: CSIC.
- AGUILAR, M., Gaviria M. y Laparra, M. (1995). *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Foessa.
- ARRIBA, A. (2002). El concepto de exclusión social en política social. En *Revista Trabajo Social Hoy. Documento de trabajo 02-01*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas CSIC.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (España), Concejalía de Bienestar Social e Integración (2000). *PAES (Programa de atención a la exclusión social)*. Valencia.
- BAYLOS, A. (1999). Estado de Bienestar y derechos sociales. En Fernández, T. y Garcés, J., *Crítica y futuro del Estado del Bienestar*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 21-51.

- BECKER, H. (1963). *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. Nueva York: Free Press o Glencoe.
- BOURDIEU, P. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría de la enseñanza*. Barcelona: Laia.
- CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.
- ESPING-ANDERSEN G. (2000). La reconstrucción de los Estados del Bienestar en Europa. En Herley, J. y Jimeno, J., *Mercado de trabajo, inmigración y Estado del Bienestar*. Sevilla: Fedea, pp. 73-98.
- ESTIVILL J. (1997). Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa. En Alemán, C. y Garcés, J. (Coords.), *Política Social*. Madrid: McGraw-Hill, pp. 155-176.
- EUROSTAT (2004). *The Social Protection in Europe 2003*. Bruselas: Commission of the European Communities-Dirección General para el Empleo y Asuntos Sociales.
- FELIPE, M. y Serra, I. (1999). Pobreza. En Serra, I. *Las mujeres valencianas ante el siglo XXI. Informe sociológico de una evolución (1986-1999)*. Generalitat Valenciana: Conselleria de Bienestar Social, pp. 165-178.
- GARCÍA, C. y Malo, M. (2002). Mercado de trabajo, pobreza y exclusión social. En Rodríguez, G. y Sotelsek, D. (Eds.). *Apuntes sobre Bienestar Social* (pp. 317-344). Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- GIDDENS, A. (1996). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- GLAZER, N. (1992). *Los límites de la política social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE):  
*Encuesta de Condiciones de Vida*, 2004, 2005, 2006.  
*Panel de Hogares de la Unión Europea*, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
- LEWIS, O. (1965). *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. (Primera edición en inglés 1959; primera edición en español 1961). México: Fondo de Cultura Económica.
- MORENO, L. (2000). *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel Sociología.
- MORENO, L. (2001). La vía media" española del régimen de bienestar mediterráneo. En *Papers. Revista de Sociología*, pp. 63-64. S/l.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006). Diagnóstico de situación de la pobreza y la exclusión social en España. Principales tendencias. En *IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2006-2008*, Anexo II, pp. 26-36. S/l.

- NICOLAU, R. (2001). El futuro de los servicios sociales. En *Revista Redes*, n.º. 9 Marzo, Huelva, pp. 5-21.
- RENES, V. (1993). *Luchar contra la pobreza hoy*. Madrid: HOAC.
- RODRÍGUEZ, G. (2002). Tendencias de cambio en política social. En Rodríguez, G. y Sotelsek, D. (Eds.). *Apuntes sobre Bienestar Social*. Universidad de Alcalá, pp. 17-38.
- TITMUS, R. (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- VELIS, V. y Moreno, A. (2002). Evolución del sistema de servicios sociales en la Comunidad Valenciana. En *Revista Arxius*, n.º 7, Noviembre de 2002, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Valencia, pp. 9-24.

## LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN BRASIL

*Maria de Lourdes Soares<sup>1</sup>*

### LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO EN BRASIL Y SUS CAUSAS

Brasil es grande y heterogéneo; ha tenido progresos económicos, pero no sociales. Es un retrato del mundo tanto en padrón como en desigualdad de ingreso. En 1995, 48.2% del total del ingreso era para 10% de la población más rica, y sólo 8.9% para 40% de los más pobres, con las metrópolis presentando mayor crecimiento hasta 2003 y caída en 2005 en las áreas urbanas; con 35.3% para 28.8% cuando la miseria disminuyó en Brasil.

Muchos factores contribuyen para esa severa desigualdad del ingreso. Fueron tres siglos de esclavitud, que terminaron en 1888, y dos décadas de régimen militar (de 1964 a 1984) que exacerbó el uso de instrumentos de desarrollo como los fondos públicos, a través de incentivos fiscales y créditos subsidiados para empresas que acumularon grandes riquezas. Durante los años de 1980 y 1990 la inflación contribuyó a detener el crecimiento y aumentar la desigualdad, el desempleo (que llegó en 1994 a 47%, particularmente en las grandes metrópolis), la inseguridad y la violencia urbana, que se vio reflejada en los grupos más vulnerables. Debido a la idea de que el desarrollo económico, conducido por las acciones del Estado, llevaría automáticamente al desarrollo social, por medio de la incorporación de los excluidos

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales y asistente social; profesora de la Universidad Federal de Paraíba, Brasil. Correo electrónico: marialsc@click21.com.br

al mercado formal de trabajo y por la ascensión social, los problemas sociales no constituían prioridad en la política estatal.

La extensión de los problemas sociales, particularmente en las áreas urbanas, llama la atención de investigadores, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y gobernantes. Pero es hasta la década de los noventa cuando la pobreza y el hambre ganan terreno, y además los problemas sociales van exigiendo mayor atención. Éstos son blancos de políticas públicas sistemáticas y regulares, por lo que se discuten alternativas para la implantación de acciones que reduzcan las desigualdades, el hambre y la pobreza más rápida y eficazmente.

Estos problemas están directamente relacionados con la desigualdad social, iniciada desde el proceso de colonización e intensificada a lo largo del tiempo con respecto a los incontables cambios políticos y económicos ocurridos en el país. También es reconocido el empobrecimiento de grandes segmentos de la población con alarmante aumento del crimen y de la violencia, especialmente en las regiones metropolitanas de São Paulo y Río de Janeiro; que con la internacionalización de la economía y las rápidas transformaciones tecnológicas han modificado el mercado de trabajo y han exigido del gobierno la dirección del proyecto de desarrollo, de tal forma que lleve a tomar en cuenta la aceleración del proceso de reforma agraria y urbana y la introducción de Programas de Garantía de Ingreso Mínimo (PGRM) o un ingreso de ciudadanía.

Los Programas de Garantía de Ingreso Mínimo (PGRM) son tema de una discusión antigua que puede tener su base en los argumentos de Aristóteles (300 años a. C.), quien colocaba la finalidad de la política como la vida justa alcanzada a través de la práctica del bien común y afirmaba que, para alcanzar la justicia política, era necesario, ante todo, promover la justicia distributiva.

Karl Marx, en 1875, colocaba la posibilidad de la justicia en sociedades más maduras, donde las personas actuarían de acuerdo con su capacidad y con su necesidad. Las primeras propuestas de ingreso mínimo, sin embargo, que se tienen registradas fueron presentadas por Vivres para la ciudad belga de Brujas y por el plan de Bertrand Russell (1918), que proponía cierta cantidad de ingreso que fuera suficiente para satisfacer las necesidades, garantizando a todos, quien trabajara o no, un ingreso mayor –tanto como lo permita la cantidad total de bienes producidos–. Dicho ingreso debería ser entregado a los que estén dispuestos a dedicarse a algún trabajo que la comunidad reconozca como valioso.

Thomas Paine (1792), inspirado en los principios de la Revolución francesa, afirmaba que todo individuo nace en el mundo con un derecho legítimo

a cierta forma de propiedad o su equivalente. Pero el origen del concepto está en el famoso *Cambridge Circus*, escrito por un grupo de economistas que se reunía para discutir a Keynes, entre quienes destaca James Meade, abogado incansable en la defensa de la idea de un dividendo social o “ingreso de ciudadanía” igual para todos.

En Brasil, los primeros economistas que discutieron la idea de un ingreso mínimo mediante un impuesto de ingreso negativo fueron Antonio Maria da Silveira (1975), Edmar Bacha y Roberto Mangabeira Unger (1978), cuya propuesta se concreta en 1991, cuando el senador Eduardo Suplicy propuso al Senado la introducción del Programa de Garantía de Ingreso Mínimo (PGRM) para Brasil, resultante de un informe del BIEN (*Basic Income Earth Network*) en la forma de impuesto de ingreso negativo.

## LAS EXPERIENCIAS DE INGRESO CONDICIONADO EN BRASIL<sup>2</sup>

En Brasil, los programas de transferencia de ingreso surgieron con la idea de que el beneficiario tiene derechos como ciudadano y puede comportarse como agente económico eficaz, mitigando de esta forma los efectos de la condición de pobreza, pudiendo ser una alternativa para disminuir las desigualdades, combatir el hambre y la necesidad. Estos programas suponen que el beneficiario tendría más autonomía para decidir cómo utilizar mejor el dinero al definir sus necesidades más urgentes, aunque algunos de ellos traigan en el propio nombre la destinación del beneficio, como Ayuda Gas y Tarjeta Alimentación.

Siguiendo esas directrices, varias experiencias de transferencia de ingreso fueron implantadas en municipios de Brasil a partir de 1995. En el Distrito Federal, de coautoría con el gobernador Cristovam Buarque, fue introducido el programa Bolsa-Escola, que concedía un salario mínimo a las familias con ingreso mensual menor que medio salario mínimo per cápita, en cuyos hogares había niños de 7 a 14 años de edad. Las condiciones requeridas contemplaban que los hijos asistieran 90% de las clases en una escuela pública, y si el niño llegara a no asistir por más de dos días durante un mes, el pago sería interrumpido. En el caso de familias con un trabajador desempleado, sería exigido que él se matriculase en el Sistema Nacional de Empleo (SINE) para demostrar que estaba intentando encontrar empleo. El programa era válido por un año y la familia podría renovarlo por periodos sucesivos de un año, si las condiciones requeridas eran mantenidas.

<sup>2</sup> La mayor parte de los datos estadísticos aquí presentados son tomados del Informe sobre Ingreso Mínimo: Discusiones y Experiencia. Conferencia internacional del 11 de agosto de 1998 en São Paulo. Así como del portal del municipio de Campinas en el estado de São Paulo.

En agosto de 1996, 15 mil familias fueron beneficiadas con el programa, número que probablemente aumentó a 20 mil en los próximos meses, representando a todas las familias habilitadas a recibir el beneficio en el Distrito Federal. Con el eslogan “Todo niño en la escuela y toda escuela de calidad”, el programa quería mantener a los niños estudiando y crear condiciones para que ellos alcanzaran la edad adulta con mejores perspectivas en el mercado de trabajo.

El programa tuvo el mérito de desestimular el trabajo infantil, de promover que los niños permanecieran en la escuela y de ampliar la importancia de la educación en la vida de esos ciudadanos. Las fuentes de financiamiento del programa venían de las dotaciones presupuestarias del Distrito Federal y de la Unión, además, ocasionalmente, de donaciones de instituciones no gubernamentales. Desde mayo de 1995 hasta agosto de 1996, R\$ 13.5 millones fueron gastados en el programa Bolsa-Escola (Torres, 2007).

Los resultados positivos del programa mostrarían, a través del análisis de algunos indicadores suministrados por la Secretaría de Educación, que 30 mil niños eran asistidos por el programa. Antes de la aplicación de Bolsa-Escola, la tasa de deserción era 22%, cayendo a 7% cuando entró en funcionamiento. La tasa de evasión escolar era del 8% 10% de los niños que se matriculaban en escuelas públicas, pero, tras la implantación del programa, cayó a 0.2%. Finalmente, en 1995, 79.8% de los niños matriculados en el programa fueron aprobados, 10 puntos porcentuales por encima de la tasa de aprobación escolar de 1994 (Torres, 2007).

En el Distrito Federal, otro programa fue implantado por el gobierno para complementar Bolsa-Escola: el llamado Ahorro-Escuela, que garantizaba a todo estudiante, de familia ya beneficiaria del programa, un salario mínimo por un año. Pero, si el estudiante repetiera el año dos veces consecutivas, perdería el ahorro que había sido depositado en una cuenta bancaria especial y el dinero regresaría a la financiación de programas del gobierno destinados a la creación de empleos y a la expansión del ingreso.

El estudiante podría sacar el dinero en las siguientes condiciones: la mitad del valor depositado cuando concluyera la cuarta serie del primer grado; y la otra mitad después de haber completado la octava serie, y recibir todos los recursos en su cuenta cuando terminara el segundo grado. Por lo tanto, tal programa promovía que los alumnos permanecieran en la escuela porque su inasistencia o deserción representaría una alta pérdida de oportunidades. En el municipio de Campinas, en el estado de São Paulo, su alcalde José Roberto Magalhães Teixeira, del PSDB, inició el Programa de Garantía de Ingreso Familiar Mínimo (PGRFM), cuando a finales de los años ochenta e inicio de los noventa la recesión comenzó a afligir la ciudad con el aumento del desem-

pleo y la caída en la producción agrícola, deteriorando las condiciones de vida de la población. La población en marginación aumentó a un ritmo acelerado 5.8% por año, mientras la tasa de crecimiento poblacional fue 2.2%. En 1994, 7.4% de la población fue clasificada como marginada y la proporción de personas pobres fue 37.9%.

La distribución de ingreso, que ya era severamente desigual, se acentuó aún más ese mismo año, cuando 5% de las familias más ricas recibió ingresos per cápita 36 veces mayor que 5% de las más pobres. En ese contexto, el PGRFM estableció que todas las familias con niños de hasta 14 años de edad e ingreso mensual menor que medio salario mínimo per cápita (considerando el salario mínimo de R\$ 70.00 por mes, vigente en enero de 1995) tuviera derecho a recibir un complemento de ingreso suficiente para que el ingreso familiar representase un monto igual a medio salario mínimo por el número de miembros de la familia.

Para mantener el beneficio, el jefe de familia debía llevar a sus hijos, de hasta seis años de edad, a puestos públicos de salud para que las condiciones nutricionales de los niños fueran evaluadas. Los niños de 7 a 14 años de edad debían ir a la escuela. Además, la madre o el padre estaban obligados a asistir a una reunión mensual con asistentes sociales y psicólogos, en grupos formados de 20 participantes del programa para discutir problemas como: uso del dinero que recibían (a pesar de poder gastarlo de la forma que mejor les convenga) y recibir orientación de planificación familiar. En septiembre de 1996, fueron beneficiarias por ese programa 2700 familias.

El Núcleo de Estudios de Políticas Públicas (NEPP) de la Universidad de Campinas publicó en febrero de 1995 y en 1996 informes sobre los resultados del Programa en Campinas. Los informes llamaban la atención por algunos aspectos de la población registrada en el programa: el alto porcentaje de familias de un solo cónyuge (45.5% del total), principalmente aquellas dirigidas por mujeres; la juventud de los beneficiarios (64.5% tienen menos de 34 años de edad); la brecha de ingreso (42.5% de las familias no poseen ingreso); las precariedades de las condiciones de trabajo (64% no poseen contrato de trabajo); el alto porcentaje de niños con edad superior a la recomendada para la serie cursada y la condición educacional del jefe de la familia (23% nunca fueron a la escuela y 50% dejaron de estudiar tras completar la cuarta serie del primer grado).

Además del Distrito Federal, con una población de aproximadamente 1.9 millones de personas, y Campinas, con casi un millón de habitantes, otras ciudades y regiones aprobaron e implementaron programas de garantía de ingreso. En 1997 fueron iniciados programas en otras 16 ciudades, entre

ellas Salvador (BA), Ribeirão Negro, Santos, São José dos Campos, Santo André (SP), Victoria (ES), Boa Vista (RR), Londrinas (PR) y Belo Horizonte (MG). A pesar de que la idea y las primeras iniciativas fueron del Partido de los Trabajadores, tales programas fueron lanzados por parlamentarios de las más diversas corrientes políticas, discutidos en 12 asambleas de los estados y en 70 cámaras municipales, como resultado de las iniciativas de alcaldes, representantes de los estados y municipios.

En la ciudad de Salvador, con población de 2.2 millones de habitantes, el ingreso medio familiar de 69% de la población era inferior a un salario mínimo. En junio de 1996, la alcaldesa Lídice de Mata implantó un Programa de Garantía de Ingreso Familiar para asistir a familias con niños de hasta 14 años que poseyeran un ingreso familiar por debajo de R\$ 100 o ingreso per cápita de R\$ 25.00. En agosto, dos meses después del inicio del programa, 514 familias ya se encontraban dadas de alta.

En la ciudad de Ribeirão Negro, el programa fue implantado por el alcalde Antonio Palocci con el fin de asistir a familias con niños deficientes o más pequeños de 14 años que comprobaran frecuencia de asistencia a la escuela. Para ser elegibles, su ingreso familiar no debía exceder de dos salarios mínimos. Los beneficios eran definidos por cuatro niveles: R\$ 40, R\$ 60, R\$ 70 y R\$ 100 por mes, concedidos dependiendo de la evaluación de las condiciones familiares. Hasta agosto de 1996, 1800 familias, totalizando siete mil niños y adolescentes, estaban inscritas en el programa. De ese total, más de 100 niños vivían en las calles. El programa rehabilitó a 95% de ellos, ayudándoles a dejar las calles.

La primera experiencia a nivel nacional de institución de un programa de transferencia de ingreso fue el Programa Bolsa-Escola, implantado en 1996, ganando espacio en 2003, y la posterior creación del Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) (MDS, 2004). El programa fue otorgado a toda persona con más de 25 años, cuyo ingreso mensual estuviera debajo de R\$ 240.00, con un complemento de ingreso igual a 30%, con la diferencia entre dicha cantidad y el ingreso del hogar. De acuerdo con la experiencia del programa y con la disponibilidad de recursos, el gobierno podía aumentar dicha tasa a 50%. El plan podría ser introducido gradualmente: durante el primer año, aquellos con 60 años de edad o más tendrían acceso al PGRM; a lo largo del segundo año, aquellos de 55 años o más; y así sucesivamente hasta que, el octavo año, todos con 25 años de edad o más tendrían derecho al beneficio. En el futuro, con el desarrollo de la economía, personas más jóvenes podrían ser incluidas (FPA, 2006)

El PGRM sería financiado con recursos federales, principalmente por la sustitución de programas menos eficientes en aliviar la pobreza. El proyecto de ley fue aprobado en el Senado el 6 de diciembre de 1991. Todos los partidos votaron en favor de la propuesta, con la abstención de sólo cuatro de los 81 senadores.

El presidente Fernando Henrique Cardoso, en ese momento líder del PSDB, calificó el PGRM como “una utopía realista, con los pies en el suelo”. Tras cuatro años y diez meses, el proyecto de ley estaba aún en espera para ser votado en la Cámara de Diputados, donde finalmente recibió el voto favorable del diputado Germano Rigotto en la Comisión de Finanzas y Tributación.

Desde principios de los años 90, se empezó a debatir acerca del concepto de un ingreso mínimo garantizado, un ingreso de ciudadanía bajo diferentes formas, con la finalidad de que las familias pobres tuvieran las condiciones para que sus hijos pudieran asistir a la escuela, siguiendo el ejemplo del programa Bolsa-Escola. Lo anterior dio origen a que se discutiera y se realizaran modificaciones que después se plasmaron en la ley.

El economista José Márcio Camargo, en 1991, durante un encuentro del Partido de los Trabajadores, llamó la atención a uno de los principales problemas brasileños: el gran número de niños de 7 a 14 años de edad –alrededor de 3.5 millones en 1995, de acuerdo con el IBGE– trabajando en áreas rurales o urbanas, ayudando en el cultivo del café, de la caña de azúcar, de la fruticultura, en las minas de carbón o vendiendo dulces en las calles. Niños que comienzan a trabajar pronto porque sus padres no tienen ingreso suficiente para pagar por su manutención y, cuando alcanzan la edad adulta, a pesar de poseer alguna experiencia de trabajo, no tienen el conocimiento necesario para tener acceso a profesiones mejor remuneradas. Ante este hecho, alertó sobre la necesidad de buscar formas para romper el círculo vicioso de la pobreza ofreciendo un complemento de ingreso a aquellas familias donde los hijos asisten frecuentemente a la escuela. Esclareció que con esas medidas los efectos adicionales inmediatamente serían observados en el mercado de trabajo. Un menor número de niños ofrecería sus servicios en el mercado y los adultos tendrían mayores oportunidades de empleo y también salarios más elevados.

A partir de las experiencias municipales, algunas cuestiones fueron estudiadas en cuanto al PGRM: el ingreso familiar *versus* el ingreso per cápita como parámetros para estipular la porción de la población beneficiaria potencial del programa y el grado de participación e implicación de las esferas federal, estatal y local en las políticas de ingreso mínimo, particularmente en la planificación y en la implantación.

La cuestión del ingreso familiar *versus* ingreso per cápita fue tomada en consideración al proyecto del senador Eduardo Suplicy, con autoría del diputado Germano Rigotto, que incorporó el ingreso per cápita como parámetro para calcular la porción de la población beneficiaria potencial del programa. En julio de 1996, el proyecto incluyó algunas características de las experiencias regionales y sugirió que el beneficio debía ser concedido tomando en consideración ciertas condiciones: la persona con ingreso per cápita de hasta R\$ 240.00 por mes tendría el derecho a 30% de la diferencia entre su pago y ese techo y, asociado a ese criterio, para ser elegible, la persona debía pertenecer a una familia con ingreso mensual inferior a R\$ 720.00. Los beneficiarios que tuvieran hijos de hasta 14 años de edad debían probar que aquellos en el rango de 7 a 14 años asistían a la escuela.

El diputado Rigotto propuso una forma alternativa para la implementación del PGRM. En lugar de iniciar el programa con grupos de edad más avanzada, se comenzaría por los estados más pobres de Brasil y, gradualmente, se ampliarían en la dirección de las regiones con mayores ingresos per cápita. En el debate sobre las esferas federal *versus* municipal, como lugar para el desarrollo de políticas públicas, otra enmienda permitió a la Unión establecer acuerdos con gobiernos locales y estatales con el fin de determinar responsabilidades financieras y administrativas.

A nivel local hubo un gran impulso a la implantación de propuestas, combinando criterios de ingreso con el requisito para las familias de mantener a sus niños en la escuela, por lo que fueron resaltadas las ventajas de la descentralización de políticas públicas. Los municipios de mayor tamaño y más desarrollo tuvieron una mejor oportunidad de detectar a la población meta, además de acompañar la implantación y ejecución del PGRM. Por otro lado, los municipios más pobres, es decir, aquellos que más dependen de esos programas, no dispusieron de recursos para implementarlo, lo que pudo acentuar las disparidades regionales.

Durante el encuentro realizado en agosto de 1996, presidido por la doctora Ruth Cardoso, primera dama de Estado y presidenta del Consejo de la Comunidad Solidaria, entidad brasileña que coordinaba los esfuerzos del gobierno para la extinción de la pobreza, fueron discutidas y divulgadas experiencias con programas de ingreso mínimo en todo Brasil y cuyo resultado fue el compromiso del gobierno federal con los programas de ingreso mínimo.

La Comunidad Solidaria recomendó que las iniciativas debieran ser tomadas por los futuros alcaldes, pero, por otro lado, se rechazó sugerir que el gobierno federal debía financiar esos programas. Creyendo que el PGRM debía tener un formato nacional y que su implantación podría ser descentra-

lizada, llevando en consideración las características locales de cada estado y ciudad, fue hecha una analogía al sector de salud de Brasil, el llamado Sistema Unificado de Salud (SUS), definiendo la participación de los tres niveles de gobierno como la orientación seguida por las políticas de salud. Siguiendo esa orientación, la implantación de las políticas de salud sería realizada por la esfera local con más responsabilidades transferidas a las manos de los alcaldes y habría una reconciliación en las restricciones presupuestarias con la urgencia de erradicar la pobreza y el costo de tales programas, además los mecanismos para su financiación serían colocados como prioritarios. Se sabía que los costos debían variar enormemente, pues era un país de 158 millones de habitantes, donde aproximadamente 31.4 millones con 25 años o más serían elegibles como beneficiarios del programa. Se incluyeron las enmiendas propuestas por el diputado Germano Rigotto y el proyecto fue aprobado por el Senado.

Con un beneficio medio mensual de R\$ 47.00, el costo total por año sería de R\$ 17.6 billones, cerca de 2.5% del PIB brasileño, que correspondía a R\$ 800 billones. Si consideramos a la familia, en vez de al individuo, los costos serían significativamente reducidos. La tarea más ardua fue conciliarlos sin sacudir la efectividad del programa ni sus objetivos primordiales.

Así, el financiamiento del PGRM entra en el centro de los debates, con sus costos financiados con recursos federales, básicamente por medio de la sustitución de programas ya existentes y con la reducción de los incentivos y renuncias fiscales. Sin embargo, esa respuesta al problema no parecía satisfacer a los parlamentarios, que clamaban por un tratamiento más detallado en la materia.

Los esfuerzos se concentraron para ajustar el formato del PGRM, con el propósito de hacerlo compatible con los recursos destinados al programa. La propuesta era iniciar un PGRM más focalizado y de menor costo, representando una solución para la aprobación e implantación de tales iniciativas. Se esperaba que a largo plazo, tras ser completada la primera fase con éxito, significaría un paso más para lograr un ingreso básico incondicional o un ingreso de ciudadanía para todo brasileño.

#### LOS PTRC DE ÁMBITO NACIONAL EN BRASIL

En Brasil la primera experiencia de aplicación de un programa de transferencia de ingreso surge en 1996. A nivel nacional y hasta octubre de 2003 ya existían cuatro programas de transferencia de ingreso con condicionalidad en el ámbito federal. El primero, creado en 1996, fue el Programa para Extin-

guir el Trabajo Infantil (PETI), enfocado para niños de 7 a 15 años obligados a trabajar o sometidos a actividades peligrosas, insalubres y degradantes.

El PETI ofrecía una bolsa de R\$ 25 para niños de áreas rurales y de R\$ 40 de áreas urbanas, además de un presupuesto suplementario para los municipios. Surge con el objetivo de crear una jornada escolar ampliada para que los niños no trabajen. La contrapartida está en que los beneficiados menores de 16 años no trabajen y tengan una asistencia escolar de 75% durante el año, además de que participen en actividades socioeducativas de la propia escuela. Según la Investigación de Amostragem (PNAD, 2003), de 1995 a 2003 el número de niños y adolescentes entre 5 y 15 años que trabajaban cayó 47.5%. La mano de obra infantil en esa franja de edad disminuyó de 5.1 millones a 2.7 millones. El programa está siendo parcialmente incorporado a Bolsa Familia a partir del año 2007.

Otro programa federal en Brasil fue el Ayuda Gas, con el objetivo de subsidiar a familias pobres inscritas en el Programa Bolsa-Escola y en el Registro Único de Beneficiarios de los Programas Sociales con la compraventa de un tanque de gas. El costo de su aplicación al inicio fue de R\$ 7.50 mensual o R\$ 15 cada dos meses, y no exige ningún tipo de contrapartida por parte de las familias beneficiarias.

Otro PTRC federal en Brasil fue Bolsa-Escola, creado en 2001 con el objetivo de incentivar la permanencia de niños de familias pobres en la escuela. Se enfocaba en las familias con ingreso per cápita inferior a R\$ 90 y que tuvieran niños de 6 a 15 años matriculados en la enseñanza fundamental regular, destinando el valor de R\$ 15 por niño, hasta tres niños, o R\$ 45, exigiendo el requisito de que los niños beneficiarios asistieran regularmente a la escuela como mínimo 85% al año.

Un poco después del Bolsa-Escola, fue creado en 2003 Bolsa Alimentación, un PTRC enfocado a la salud con el objetivo de mejorar las condiciones de salud y nutrición de gestantes y lactantes (madres que estén amamantando hijos de hasta seis meses de edad) y niños de seis meses a seis años de familias con ingreso per cápita de hasta R\$ 90. El programa destinaba una bolsa mensual de R\$ 15 por niño de entre 0 y 6 años, con el límite de tres beneficios por familia, juntando un valor máximo de R\$ 45. Se exigía como requisito la vinculación de las familias beneficiarias a las acciones básicas de salud a cargo del Ministerio de la Salud, como exámenes por implantación prenatales para gestantes e inmunización y seguimiento del crecimiento de los niños, incentivo a la lactancia y actividades educativas de salud. El uso del dinero estaba limitado, exclusivamente, a la compraventa de alimentos.

La Tarjeta Alimentación fue creada posteriormente en el gobierno de Lula, con el objetivo de asegurar la alimentación de familias pobres con un ingreso de R\$ 50 mensuales; además, a ella se agregan otros beneficios que la familia recibiría. Aparte del requisito de gastar los recursos en la alimentación familiar, los adultos analfabetos de la familia debían acudir a cursos de alfabetización y otras contrapartidas específicas de cada región. Estos programas fueron concebidos de forma independiente y con estructura administrativa propia en la forma de seleccionar beneficiarios y de asignar los recursos, por tanto, fueron catalogados como asistencialistas y fragmentadores de la política social.

Después de la creación del Ministerio del Desarrollo Social y Combate el Hambre (MDS), en 2004, fue iniciado un proceso de unificación progresiva de esos programas de transferencia de ingreso: Auxilio Gas, Bolsa-Escola, Bolsa Alimentación y Tarjeta Alimentación, sin suspender el pago de los beneficios a las familias en el Programa Bolsa Familia. La razón de la homologación se debe a que los programas tenían una agencia ejecutora particular y la coordinación entre ellos era mínima, faltando comunicación entre los mismos y causando que muchas familias que se encontraban en la misma condición acabaran recibiendo cantidades diferentes de beneficio (MDS, 2004).

En la tentativa de solucionar el problema, el gobierno federal creó el programa Bolsa Familia con el objetivo de unificar todos los programas de transferencia de ingreso, a partir de uno solo: Registro Único de Beneficiarios, facilitando así la gestión y distribución de los recursos. Bolsa Familia incorporó el Valle-Gas, una transferencia sin contrapartida, y las contrapartidas exigidas por las antiguas acciones fueron heredadas por el programa unificado.

Para Bolsa Familia, las familias pobres fueron divididas en dos grupos: las extremadamente pobres, con ingreso familiar per cápita mensual de hasta R\$ 60; y las pobres, con ingreso per cápita mensual de R\$ 60 a R\$ 120. Las familias extremadamente pobres participantes recibirían un beneficio fijo de R\$ 50 independientemente de la composición familiar. Además de eso, el programa tiene un beneficio de R\$ 15 recibido por cada niño de hasta 15 años. Esto con el riesgo de beneficiar familias por encima del límite y de que las que se encontraran dentro de los criterios fueran excluidas.

Así es como Bolsa Familia, programa de transferencia condicionada de ingreso, creado con el objetivo de combatir el hambre y la marginación como camino para reducir la pobreza y promover la emancipación de las familias más pobres, expande el número de beneficiarios y del beneficio, integrando los diferentes programas y unificando el sistema de registro. Además mostraba mayor transparencia y credibilidad para la sociedad. Intentando incorpo-

rar los avances de la política social brasileña, establecidos en los principios de la Constitución de 1988 y en la Ley Orgánica de la Asistencia Social Brasileña (LOAS), promulgada en 1993, de descentralización y participación, trabaja en el sentido de convergir y articular acciones para deshacer el círculo de la exclusión y del existencialismo, lo cual se apoyaba en cuatro cimientos: seguridad alimentaria, salud, educación y ciudadanía.

Para mejorar los recursos y estimular la participación, busca suministrar un piso mínimo para asegurar la alimentación e inducir la oferta de alimentos. Los criterios de accesibilidad son: familias con ingreso per cápita de hasta R\$ 100 mensuales (R\$ 42) y R\$ 60 a R\$ 120 que posean niños de 0 a 15 años. De acuerdo con el ingreso per cápita de la familia y el número de niños gestantes y lactantes, el beneficio puede variar de R\$ 15 a R\$ 95. Familias con ingresos per cápita de R\$ 60, independientemente de su composición familiar, reciben un beneficio de R\$ 50, el beneficio básico, y R\$ 15 para cada niño o adolescente de hasta 15 años por familia, hasta el límite de tres hijos por familia. Las familias que reciben beneficio superior están conectadas al llamado Beneficio Variable de Carácter Extraordinario (BVCE), concedido a las familias de los Programas Anteriores (Programas Bolsa-Escuela, Bolsa Alimentación, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas) cuya migración al PBM implica pérdidas financieras, con valor calculado caso por caso y con plazo de prescripción.

Uno de los grandes méritos del Programa Bolsa Familia son sus metas: acompañamiento de salud y del estado nutricional de las familias, o sea, todos los miembros de la familia beneficiaria deben realizarse exámenes de salud, participar de cursos educativos sobre maternidad y alimentación saludable, participar de las acciones de educación alimentaria ofrecida por el gobierno federal, estatal o municipal, y los niños de 6 a 15 años deben asistir a la escuela. La lógica es que, al exigir de los beneficiarios que los hijos frecuenten la escuela y tengan la inmunización al día, el programa garantiza condiciones mínimas de salud y educación; además estimula la demanda por esos servicios. Sin embargo, no se debe olvidar que su resultado va a depender también de la calidad de estos servicios, pues la política de creación del beneficio debería ser paralela a la calidad de la educación y de la salud.

Otro problema atribuido al programa es que está vinculado específicamente con el ingreso, y una de las premisas del concepto de pobreza es que debe incluir otras dimensiones que trascienden la cuestión del ingreso; de ese modo, otros indicadores sociales de pobreza y exclusión, como escolaridad, salud, vivienda y saneamiento, deben formar parte de la estructuración de los programas sociales. Lo que se argumenta es que el proceso de unificación intenta

agregar varios proyectos en un solo ministerio y permite la combinación de varios programas sociales y la coordinación de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), disminuyendo el número de familias beneficiarias de los programas anteriores y aumentando los del Bolsa Familia, que en 2007 alcanzó el número de 11 millones.

Con la unificación, se pretende asegurar la permanencia del programa y la disminución de posibles manipulaciones políticas, ya que el gobierno federal es el gestor central y los ayuntamientos son los responsables de la inserción de las familias en el Registro Único de Beneficiarios. Investigaciones divulgadas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), tomando en consideración el periodo que va de mediados de la década de los noventa hasta los últimos años de este siglo, revelan que los programas de transferencia de ingreso con condicionalidad (PTRC), como Bolsa Familia, contribuyeron a la caída de la desigualdad en Brasil en la última década, y que acciones como éstas garantizan una reducción de 21% en el coeficiente de Gini brasileño. A pesar del impacto significativo, los programas de transferencia son responsables al menos de 1% del ingreso.

Pochmann (1996) alerta que los programas de transferencia de ingreso deben ser acompañados de políticas de crecimiento en la economía de forma continua, de modo que impacten la política distributiva del país y aseguren la sustentabilidad. Deben ser programas que den ciudadanía, salud y educación de buena calidad y enfrenten las altas tasa de desempleo, pues el trabajo es aún la principal fuente de ingreso en Brasil: equivale a 72.6% de los ingresos de la población (Santana, 2007). Por eso, cuando hay crecimiento económico acompañado de políticas para elevar el salario mínimo, con programas de transferencia de ingreso, se hace más fácil combatir la desigualdad y también la pobreza. Los estudios del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) muestran que las transferencias gubernamentales directas, por medio de los PTRC y de la seguridad social, son la segunda mayor fuente de ingreso de las personas y sus efectos vienen aumentando.

La seguridad social es responsable de casi un cuarto del ingreso de los brasileños y, además, es uno de los factores que vienen contribuyendo en la disminución de la desigualdad de ingresos entre las capas sociales. Otro problema que los analistas colocan se refiere a que los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCR) han ganado popularidad en los países en desarrollo, sobre todo por su carácter populista, al entregar transferencias en dinero para familias pobres, por medio de contrapartidas de los beneficiados.

En Brasil, el gobierno destina anualmente cerca de R\$ 9 billones para los programas sociales. En 2008, Bolsa Familia ha destinado R\$ 5 billones a las

familias necesitadas, con ingreso inferior a R\$ 120.00. De acuerdo con los estudios, el impacto favorable de ese tipo de acción en la reducción de la desigualdad en Brasil se debe al hecho de que éstos son bien focalizados y de carácter masivo. En los programas de transferencia de ingreso, 60% de los recursos se destinan al 20% más pobre. “En ese sentido, Bolsa Familia parece tener la mejor focalización en términos de una más pequeña ‘fuga’ de las transferencias, ya que los 40% más pobres reciben 80% de los beneficios del programa y, entre los aptos a recibir el auxilio, el programa posee una incidencia más pequeña en las capas con mayor ingreso.” Pero ha demostrado eficiencia en la transferencia de ingreso. A pesar de eso, los investigadores alertan que los programas de transferencia de ingreso no sean vistos como una “panacea” y deben venir acompañados de políticas estructurales más amplias de desarrollo continuo y distributivo, que busquen garantizar el mantenimiento de la población por medio del trabajo. “Su expansión ciertamente encontrará límites administrativos y, principalmente, fiscales.”

El peso que los ingresos del trabajo y de la seguridad tienen en la distribución del ingreso total sigue siendo muy grande. Para conseguir reducciones sostenidas de la desigualdad, son necesarias políticas que impacten el mercado de trabajo y otros indicadores sociales basados en ingreso, como el reajuste de las pensiones y las jubilaciones.

## CONCLUSIÓN

El programa de transferencia del ingreso condicional está en proceso de estructuración y los problemas de la reorganización se pueden percibir, los cuales exigen un control y una sistematización más grande para su efectividad. Los problemas más visibles están vinculados específicamente al ingreso, una variable difícil de medir en los pobres de Brasil, considerando la forma diversificada en la que sobreviven. Esto indica que las políticas de combate a la pobreza deben incluir otras dimensiones que trasciendan la cuestión del ingreso. De ese modo, otros indicadores sociales de pobreza y exclusión, como escolaridad, salud, vivienda y saneamiento, formarían parte de la estructuración de los programas sociales. Otra necesidad es la unificación de varios proyectos en un solo ministerio, lo que permitiría la combinación de varios programas sociales y la coordinación de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), disminuyendo el número de beneficiarios y permitiendo un mayor control. Son necesarias otras medidas de orden más estructural, de distribución del ingreso y de la tierra, así como de combate a la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUARQUE, C. y Suplicy, M. (1977). Garantía de ingreso mínima para erradicar la pobreza: el debate y la experiencia brasileña. En *Estudios Avanzados*, Vol. 11, Mayo-Agosto. São Paulo.
- COHN, A. (1995). *Políticas sociales de pobreza en Brasil*. Copenhague: Informe Nacional Brasileño para la Cúpula Municipal de Desarrollo Social.
- FPA (2006). Datos de La Fundação Percecu Abramo, Bolsa-Escola, publicación en 19/05/2006.
- INFORME INGRESO MÍNIMO DISCUSIONES Y EXPERIENCIA*. Conferencia internacional del 11 de agosto de 1998.
- MDS (2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome con creación en 2004, governo Luiz Inácio Lula da Silva, la política de lucha contra el hambre y promoción la seguridad alimentaria, como prioridade na área social.
- NÉRI, M. (2007). *Miseria en caída: mensuração, monitoramento y metas*. S/l. Centro de políticas sociales del IBREGJV.
- SANTANA, J. (2007). La Evolución de los programas de transferencia de ingreso y el Programa Bolsa Familia. *Anais Seminario Población y Desigualdad*. Del 5 a 7 de noviembre de 2007. Belo Horizonte.
- TORRES, J. (2007). Programa Bolsa Família e a lógica da contrapartida educacional: revisitando os direitos sociais brasileiros. Texto originalmente apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu-MG.



EL PAPEL DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES  
EN LA EDUCACIÓN. UN ESTUDIO TRANSVERSAL EN  
EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY<sup>1</sup>

*Oscar Alfonso Martínez Martínez<sup>2</sup>*  
*Claudia Campillo Toledano<sup>3</sup>*

INTRODUCCIÓN

La educación es uno de los aspectos fundamentales del capital humano y uno de los medios principales en el combate de la pobreza, debido a su relación directa con los ingresos. Por ese motivo, Becker (1993: 22) señala que “la desigualdad en la distribución del ingreso está, en general, positivamente correlacionada con la desigualdad en la educación”; por tanto, existe una relación directa entre educación e ingresos, de tal forma que ganarán más quienes tienen mayor educación y experiencia (Espino, 2001). Dichas posturas las re toma el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PrOp) como medio para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza, para lo cual utiliza transferencias económicas como un medio de incrementar los ingresos del hogar y, de esta manera, puedan ser invertidos en la educación de sus miembros, trayendo finalmente como resultado que las tasas de inscripción y asis-

<sup>1</sup> Los autores agradecen al CONACYT, así como al Campo Estratégico de Acción en Pobreza y Exclusión Social del Sistema Universitario Jesuita, el apoyo en la realización de esta investigación.

<sup>2</sup> Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Dirección electrónica: oscar.martinez@uia.mx

<sup>3</sup> Profesora-investigadora de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano, de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: ccampillo@facts.uanl.mx

tencia a la escuela se incrementen; asimismo los niños o jóvenes que abandonaron la escuela, sobre todo por cuestiones económicas, se reincorporen a ésta.

Las evidencias que se han encontrado sobre la influencia de las transferencias en la educación han sido para contextos rurales o semiurbanas, donde se ha evaluado el aumento de las tasas de matriculación y asistencia, pero existen pocos estudios sobre la reincorporación educativa; incluso estas variables han sido escasamente estudiadas en contextos metropolitanos, como es el caso del Área Metropolitana de Monterrey (AMM)<sup>4</sup>, perteneciente al estado de Nuevo León; en especial porque en dicho lugar, antes de la intervención del programa (el PrOp inició operaciones en 2004), se contaba con altas tasas de inscripción a la escuela en los primeros niveles; de tal forma que el grupo de 6 a 14 años tenía un promedio de matriculación de 94.46%, lo que indica que casi todos los niños en edad escolar de primaria y secundaria estaban asistiendo. En el nivel medio superior los resultados tienden a ser menores. En promedio, de las personas en edad de asistencia sólo estaban inscritas 53.26%, lo que refleja un porcentaje elevado de jóvenes que no acuden a la escuela y que desertaron al pasar de la secundaria a la preparatoria o en el transcurso de los estudios de nivel medio superior, donde se esperaba que el programa pudiera tener impactos substantivos en las variables antes señaladas.

Lo anterior lleva a generar la siguiente pregunta: ¿cómo es el comportamiento de las variables inscripción, asistencia y el retorno escolar en los hogares beneficiarios del PrOp en un contexto metropolitano? El conocer la respuesta a dicha interrogante permitirá obtener evidencias sobre los hogares Oportunidades en un contexto poco estudiado como son las áreas metropolitanas. Cabe aclarar que los datos presentados son resultados de la línea basal de un proyecto mayor de corte longitudinal llamado: Evaluación del Seguro Popular y Oportunidades en el Noreste de México 2006-2010<sup>5</sup>. El desarrollo del documento se ha dividido en dos partes. En la primera se muestran los aspectos teóricos sobre el capital humano y las transferencias; en la segunda se presentan los resultados descriptivos encontrados en la investigación sobre las variables analizadas (inscripción, asistencia y retorno escolar). Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo, así como un apartado metodológico sobre los pasos seguidos en la realización de esta primera etapa de la investigación.

<sup>4</sup> Integrada por los municipios de Apodaca, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina, Cadereyta Jiménez, Juárez y García.

<sup>5</sup> El segundo levantamiento con el cual se medirá el impacto a mediano plazo fue realizado a mitad de 2009.

## ASPECTOS TEÓRICOS

La teoría general de capital humano fue sustentada por Gary Becker a finales de los años sesenta, la cual explica la importancia de la inversión en los seres humanos como puntos esenciales en la mejoría de sus condiciones sociales y en el desarrollo de los países. Esta teoría sostiene que el capital humano es el conjunto de capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos (Gleizes, 2000) que forman parte del ser humano y, por tanto, sólo dura el tiempo de vida de la persona (Schultz, 1993); su finalidad es elevar su productividad, la cual se traduce en ingresos (López, 2004). El hablar sobre capital humano remite a la formación tanto en las escuelas como en los trabajos, debido a que la educación es el componente más importante de dicha teoría (Schultz, 1993), ya que “propicia la ampliación de oportunidades efectivas de incorporación de las personas a la actividad económica, y por ello resulta un insumo indispensable para el desarrollo del capital humano” (Skoufias, Davis y Behrman, 2000: 229). Además, la educación tiene un impacto sustancial sobre el bienestar de las familias, porque a través de ella se accede a la información y a los conocimientos necesarios para cuidar mejor la salud y la alimentación (Hernández, Gómez de León y Vázquez, 1999). Su relevancia es tal que, como mencionan Guisán y Neira (2001: 7), “un requisito importante para que los países pobres dejen de serlo es precisamente el incremento de su nivel educativo”; de ahí su trascendencia.

La educación es una pieza clave en el desarrollo de la teoría del capital humano. Sin embargo, presenta ciertas restricciones en el orden de los beneficios económicos, los cuales tienen relación directa con la edad, ya que, durante el tiempo en que una persona adquiere la educación (denominado tiempo de inversión), se tendrán mejores frutos si se lleva a cabo en los años de juventud. A mayor edad, menor será la cantidad de periodos en los que se reciban los beneficios y mayor será el costo de oportunidad del individuo debido a que el valor de su tiempo es alto (Espino, 2001). Este periodo implica también un sacrificio (que por lo regular son ingresos que podrían estarse recibiendo, de no estar en formación) o un costo (la matrícula escolar, transporte, alojamiento, manutención, libros, por mencionar algunos) del cual se espera un beneficio a futuro, que es el incremento en los ingresos (Becker, 1993).

En el proceso de formación, los resultados a futuro deben generar las expectativas suficientes para que las personas quieran seguir invirtiendo en capital humano; en caso contrario, optarán por no continuar. Ejemplos de esto son el ciclo de estudios de la primaria a la universidad, debido a que los primeros años de vida se dedican en su totalidad a la educación escolar, pero al

llegar a la educación superior se debe decidir si se invierte o no en ella. Esta decisión se produce siempre y cuando sus beneficios sean mayores a sus costos; si la persona percibe que podría obtener un mayor beneficio de otro tipo de educación o ingresar al mercado de trabajo, entonces no invertirá en la universidad. Un segundo ejemplo es el caso de los trabajadores que reciben formación en las empresas, donde los costos de su capacitación se reflejan en retribuciones renunciadas, por lo que sus ingresos suelen ser inferiores a los que podrían haber percibido en otras ocupaciones (Becker, 1993); por tanto, el trabajador debe decidir si recibe capacitación, pero con ingresos inferiores, o no recibirla y obtener mayores percepciones en otras actividades.

La educación tiene una relación directa con las remuneraciones monetarias debido a que “la desigualdad en la distribución del ingreso está, en general, positivamente correlacionada con la desigualdad en la educación y en otras formas de aprendizaje” (Becker, 1993: 22). Ambos conceptos están íntimamente relacionados. Los argumentos teóricos sobre este aspecto confirman que existe una relación positiva entre capital humano e ingresos; por tanto, ganarán más los que tienen mayor educación y experiencia (Espino, 2001). Sin embargo, las diferencias reales en los ingresos se observan al obtener una licenciatura. Los rendimientos monetarios oscilan entre 11% y 13%, a diferencia de quienes tienen únicamente bachillerato, y son aún mayores al compararlo con las personas que sólo cuentan con educación primaria (Becker, 1993).

Otras posturas señalan que la relación en términos de ingresos, según se cuente con una formación adicional a la primaria y secundaria, implica aumentos esperados respectivamente de 100% a 124% (Scott, 1999). De igual forma se argumenta que existen diferencias reales en los salarios por pasar de tercero de secundaria a primero de preparatoria (Székely, 2002). Lo que refleja este último autor es que existen discrepancias en los ingresos al contar con bachillerato, aunque Becker (1993), desde finales de los años sesenta, también lo señala; pero además demuestra que los beneficios son mayores teniendo una carrera universitaria.

Lo que también es importante recalcar es que, aun teniendo una licenciatura, los beneficios económicos varían sustancialmente, no sólo entre grupos tales como hombres o mujeres, sino también por lugares de residencia (Becker, 1993) rurales y urbanos, donde los segundos obtienen mayores ingresos que los primeros. También influyen el sector en donde se trabaja, el puesto desempeñado, el tipo de ocupación que se realiza, así como el tamaño de la empresa donde se desarrolla, la edad (Zepeda y Guiara, 1997) y la aptitud. Hay evidencias de que esta última “juega un papel importante en la determinación de las retribuciones de los universitarios” (Becker, 1993: 102),

pudiendo explicar la cantidad de ingresos que una persona reciba al competir con personas con igual formación.

Las posturas anteriores ponen de manifiesto que la educación es un punto esencial en el mejoramiento de las condiciones sociales. Es por esa razón que los programas de transferencias condicionadas (CCT, Conditional Cash Transfers) buscan su incremento. Para ello, utilizan las transferencias como un medio para mejorar las tasas de matriculación y la asistencia; se esperaría que pudieran también influir en el retorno a la escuela al tener el dinero para cubrir los gastos educativos. Sin embargo, las evidencias al respecto son casi nulas, por ello se presentan a continuación resultados de diversas investigaciones, pero únicamente de los dos primeros aspectos (asistencia y matriculación), claro que en ellos de manera indirecta se podría asumir algunos efectos sobre el retorno escolar.

Los resultados al respecto señalan que en Nicaragua, México, Honduras, Ecuador, Brasil, Colombia, Argentina, Camboya y Bangladesh, las tasas de matrícula escolar han tenido efectos positivos. Los grupos que poseían menos probabilidades de inscribirse ahora lo están haciendo, generando que se reduzca la desigualdad de oportunidades; por tanto, estos programas aumentaron años de escolaridad. Sin embargo, los resultados en términos de aprovechamiento no han sido sustanciales (Schady, 2006).

Los efectos en diversos países muestran que el impacto de los CCT en escuela primaria es seis veces mayor en Nicaragua que en Brasil o México; en cuanto a la transición de primaria a secundaria, es dos a tres veces mayor en Camboya que en México. En relación a su efecto en las personas más pobres, se ha encontrado que en Nicaragua el efecto del programa en matrícula es de 26% entre los hogares extremadamente pobres, de 12% entre los pobres y de 5% entre los no pobres. También se han visto mayores efectos del programa entre hogares más pobres en Honduras, México, Ecuador, Camboya, pero no en Bangladesh (Schady, 2006).

En el caso del programa Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, se obtuvo un impacto estadísticamente significativo sobre la matrícula escolar, principalmente en los niños de 11 y 17 años de los hogares más pobres, resultando en la disminución de la brecha de escolaridad entre ricos y pobres. En Bangladesh, el programa de estipendios para la educación primaria y para la enseñanza secundaria de niñas originó cambios en la tasa de escolaridad de las niñas respecto de los niños, ya que las estadísticas nacionales señalan que entre 1992 (antes de la intervención del programa) y 2002 la inscripción de las niñas superó a la de los niños en educación primaria y secundaria; no obstante, la diferencia es mayor en el nivel secundario, lo que muestra que el

programa logró atraer a las niñas a la escuela (Ahmed, 2006). Sin embargo, a pesar de que los programas han motivado la asistencia a la escuela, las tasas de matrícula y terminación en la educación primaria siguen siendo muy inferiores entre los niños de hogares pobres que entre los niños de hogares más acomodados. Además, no han tenido los mismos resultados positivos en la tasa de graduación de secundaria de las niñas de familias pobres.

Los resultados en Nicaragua de un estudio cuasi experimental del programa Red de Protección Social (RPS), muestran que las tasas promedio de matriculación en las áreas de tratamiento aumentaron casi en 22 puntos porcentuales. De igual forma, la RPS generó un aumento de 30 puntos porcentuales en la proporción de niños que contaban con menos de seis ausencias escolares no justificadas en un periodo de dos meses. Estos datos permiten señalar que el programa ha tenido impactos sustanciales en materia educativa e incluso mayores que en México o Brasil (Rawlings y Rubio, 2003).

En relación al Progreso-Oportunidades, se encontró que antes del programa los hijos de las familias en condición de pobreza asistían a la escuela menos que los hijos de los hogares no pobres extremos; no obstante, en el primer año de actividades del programa, las tasas de inscripción de los niños más pobres mostraron incrementos marcados en las localidades atendidas, debido a que la tasa de inscripción a primaria fue de 0.85 puntos porcentuales más alta entre los niños pobres que viven en localidades atendidas (Schultz, 1999). De igual forma, las tasas de permanencia escolar revelaron efectos indirectos positivos y estadísticamente significativos (Handa y otros, 2000: 208).

Los estudios longitudinales realizados entre 1998 y 2000 por Skoufias y otros (2000) encontraron a nivel primaria que, antes de la intervención del programa, la inscripción se encontraba entre 90% y 94% en las comunidades de intervención; una vez que el programa fue aplicado, se logró incrementar el índice de inscripción a la escuela entre 0.74 y 1.07 puntos porcentuales en el caso de los niños, mientras que para las niñas el incremento ha sido de entre 0.96 y 1.45 puntos porcentuales. Aunque el impacto del programa a nivel primaria no fue de gran relevancia debido a que antes de su aplicación las tasas de inscripción a la escuela primaria ya eran muy altas, en México los índices de inscripción en ese nivel son de alrededor de 93%, de ahí que el programa no logró en términos absolutos un cambio radical (Coady, 2000).

En relación al impacto del programa en el índice de los niños que han terminado el sexto grado y que pueden inscribirse a la secundaria, se encontró un efecto positivo en el aumento de las tasas de continuidad de la primaria a la secundaria, implicando que el programa incrementó la inscrip-

ción en la secundaria en cerca de 20% en términos relativos (Schultz, 1999). En un estudio posterior se reportó un incremento de 11.1% para ambos sexos. Las conclusiones de estos resultados hablan de que antes de la intervención muchos niños dejaban la escuela después de terminar la primaria, y ahora una parte importante, sobre todo de niñas, continúa hacia la secundaria (Skoufias y otros, 2000). En el nivel de secundaria se halló que el índice de inscripción antes de la puesta en marcha del programa era de 67% para las niñas y 73% para los niños. Con la intervención del programa, el incremento en la inscripción, en el caso de las niñas, fue de 3.5 a 5.8 puntos porcentuales, lo que representa, según evaluadores, un aumento proporcional para los niños de 5% y 8%, y de 11% a 14% para las niñas. Por tanto, estarán adquiriendo 0.72 años de educación adicional al llegar al último grado de secundaria, mientras que los niños estarán obteniendo 0.64 años más (Skoufias y otros, 2000).

Con respecto al nivel medio superior en áreas rurales y semiurbanas, se han encontrado impactos sustanciales. Como señaló una entrevistada: “el nivel primario es fácilmente alcanzable, aun sin las becas, pero sin los apoyos de Oportunidades los jóvenes difícilmente accederían a niveles educativos más elevados” (Escobar y González de la Rocha, 2005: 39). El impacto ocurre a tal grado que existen deserciones de bachillerato cuando los becarios no logran obtenerla, “incluso en los pueblos menos pobres creemos que la beca de Oportunidades es imprescindible, es decir, que sin ella sólo acudiría una muy pequeña parte de los jóvenes que hoy se observan en los planteles” (Escobar y González de la Rocha, 2005: 63); por tanto, la beca en ese nivel educativo es considerada como un factor esencial para seguir estudiando.

Los resultados del programa en el aspecto educativo indican que existen mejoramientos en la asistencia de los niños a la escuela en los distintos niveles desde que inició, ya que han podido obtenerse más años en educación. Como mencionan Escobar y González de la Rocha (2005: 76): “La situación observada en 2004 es sustancialmente mejor a la observada en 1999 y 2000. En aquella época, la transición de primaria a secundaria era rara”; por tanto, las transferencias han tenido impactos sustanciales en la matriculación y retorno escolar en los contextos rurales y semiurbanos.

A lo largo de este apartado, se han mostrado las evidencias teóricas y empíricas sobre el capital humano y la influencia de las transferencias en la educación. En el siguiente se presentarán los resultados de investigación encontrados en el AMM.

## RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

La educación es un aspecto fundamental en el desarrollo del capital humano. Por esa razón el PrOp busca su mejoramiento mediante las transferencias, debido a que estos recursos deben motivar a que los padres de familia manden a sus hijos a la escuela como parte de sus responsabilidades. Los resultados que se han obtenido hasta el momento en los contextos rurales y semiurbanos de extrema pobreza señalan que hubo incrementos estadísticamente significativos en las tasas de inscripción al inicio del programa, pero a partir de 2004 ya no se han encontrado incrementos, sobre todo en el nivel básico (Parker, 2004). Aun con estos últimos hallazgos, es importante evidenciar que los aumentos en las tasas educativas en comunidades rurales podrían explicarse por los atrasos históricos que se tenían antes de la intervención del programa.

En el AMM se presenta otro panorama debido a que antes de la intervención del PrOp las tasas de inscripción escolar eran casi universales hasta secundaria; en el nivel medio superior eran menores porque sólo estaba inscrito 53.26% de las personas en edad educativa; de ahí una de las justificaciones principales de la pregunta central de este trabajo. Para responderla, se aplicó un cuestionario a una muestra aleatoria de 426 hogares beneficiarios que permitió obtener los siguientes resultados:

### *A) Tasas de inscripción*

Al analizar los resultados a partir de que los hogares, empezaron a recibir las transferencias. Se encontró que 78.85% de los niños y jóvenes en edad escolar se encontraban inscritos y 21.14% no estaban estudiando. Los porcentajes anteriores muestran que casi 80% de los hijos que deberían estar en la escuela lo estaban. En relación a los hijos no inscritos, se encontró que fueron principalmente los jóvenes quienes deberían estar en el nivel medio superior. Los motivos que originaron que no se inscribieran fueron: la falta de dinero para solventar los gastos educativos (41%), por empezar a trabajar (28%). El tercero porque no quisieron seguir estudiando (15%), lo que significa que más estudiantes abandonaron la escuela porque ya no les gustó, a pesar de tener la beca del programa.

El siguiente motivo fue por enfermedad (4%). En los casos en que ésta se prolonga, existe una amplia posibilidad de abandonar los estudios; un factor de abandono escolar también fue por contraer nupcias (4%), lo que significa que los becarios se están casando a muy temprana edad a pesar de tener la posibilidad de seguir estudiando. Finalmente, 8% abandonó la escuela por

diversos motivos, como son la muerte de algún familiar y problemas en el hogar, entre otros.

Los resultados obtenidos muestran que el dinero era un factor importante para que una persona se inscribiera antes de la intervención del PrOp, lo cual tuvo que haber cambiado a partir de que los hogares recibieran las transferencias, debido a que estos recursos buscan romper con el costo de oportunidad de las familias de mandar a trabajar a sus hijos en lugar de asistir a la escuela e incrementar su capital humano. Aun cuando no se tienen las evidencias antes de la intervención, se puede señalar que la falta de dinero es el factor principal para dejar la escuela.

El fenómeno anterior puede deberse a que el monto de las transferencias es menor a lo que se recibe por trabajar, resultando no atractivo el seguir estudiando, por lo cual se elige integrarse a la vida laboral (Becker, 1993). Por tanto, el dinero que se obtiene por estos recursos (transferencias) no está siendo del todo atractivo para los jóvenes, de ahí que la inscripción haya tenido cierto retroceso. Específicamente se encontró que los niños y jóvenes desde la educación básica hasta la media básica siguen interrumpidamente sus estudios, pero tienden a dejarlos a partir de la educación media superior, ya sea en la transición de secundaria a preparatoria o en el transcurso de dichos estudios (media superior).

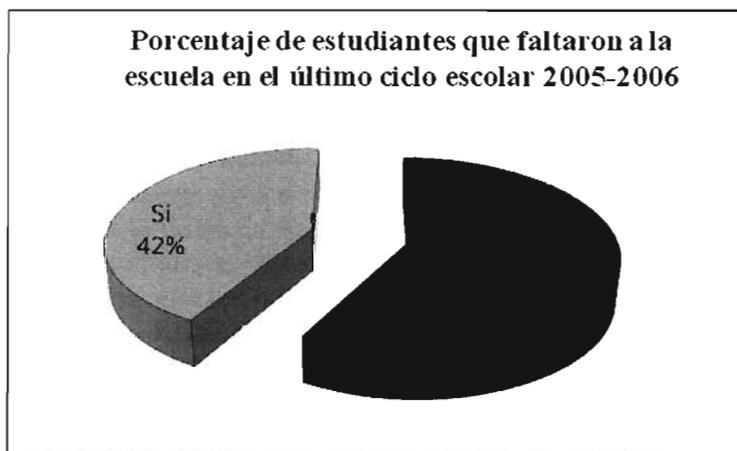
Los resultados encontrados incluso son menores que los estudios en áreas rurales y semiurbanas, donde se halló que el programa estaba incrementando las tasas de permanencia, más que al hecho de reincorporar al sistema a los niños que habían dejado la escuela (Skoufias y otros, 2000). Estas diferencias pueden explicarse porque en las áreas rurales el costo de oportunidad de encontrar un trabajo es menor, por lo que deciden seguir estudiando y recibir la beca, cosa que en el AMM no sucede al existir más posibilidades de encontrar trabajo. Además, al comparar los montos máximos a los que puede aspirar un joven en tercero de preparatoria, éstos son menores al salario mínimo para la zona económica a la que pertenece el AMM, pues percibían \$665 mensuales en el caso de los varones y \$776 (SEDESOL, 2006); éstos son menores al salario mínimo para la zona económica a la que pertenece el AMM, que para la fecha en que se realizó el estudio eran de \$47.16 (SAT, 2006), lo que significa al mes \$1414.80. Esto es una diferencia sustancial entre ambas cantidades. Si a esto se suma que los hogares viven bajo condiciones de pobreza, se entiende por qué los recursos del programa no están resultando del todo atractivos para ciertas personas.

Es importante recalcar que, aun cuando un porcentaje considerable de personas en los hogares beneficiados no se encuentra estudiando, la tasa de ins-

cripción de los beneficiaros del programa es alta (78.85%). Esto puede explicarse porque, aun con los problemas económicos que estos hogares tenían antes de que el PrOp funcionara, podían mandar en su mayoría a sus hijos a la escuela, sobre todo en los primeros niveles (básico y medio básico); tal vez con problemas de orden económico, pero los mandaban. Es por esa razón que, al preguntarles a las beneficiarias si ya no recibieran la transferencia, ¿seguirían mandando a sus hijos a la escuela?, ellas respondieron: “los seguiríamos mandando” (79.6 %), lo que significa que la mayor parte de los hogares, a pesar de no seguir contando con este recurso, mandarían a sus hijos. 16.1% señaló que sí los mandarían, pero que tendrían que trabajar. Aunque este porcentaje no es elevado, sí significaría que niños y jóvenes tendrían que combinar ambas cosas. Finalmente, un pequeño porcentaje señaló que ya no los mandarían (4.3%), lo que representa a los hogares con las condiciones económicas más bajas del estudio.

#### *B) Asistencia a la escuela*

En cuanto a inasistencias durante el último ciclo escolar (2005-2006), se encontraron los siguientes resultados:



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM\*.

Como se puede observar, 58% de los beneficiados no habían faltado en ninguna ocasión en el último ciclo escolar. El porcentaje restante señaló que

\* Impacto de las Transferencias del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias del AMM.

si faltó, el rango iba desde una sola ocasión hasta 30 veces; el promedio de inasistencias fue de 1.63 veces en ese periodo. En cuanto a quién faltó más por género, tenemos que las mujeres faltaron 3.01% menos a la escuela que los hombres. Dicho porcentaje no resultó estadísticamente significativo en cuanto al comportamiento de las inasistencias entre ambos sexos.

En relación a los motivos de inasistencia a la escuela, fue por enfermedad la primera causa (67.3%), donde quienes más enfermaron fueron los hombres (53%). El siguiente motivo tiene su origen en los castigos en la escuela (2.1%), donde los hombres fueron quienes faltaron por esta causa. Una de las menores causas se refiere a que no pudieron comprar los materiales (0.6%), lo que podría significar que el dinero de las transferencias está apoyando en la mayoría de los casos para cubrir los gastos educativos.

Finalmente, la opción de “otros” tuvo 30.1%, siendo las principales causas la violencia sufrida por alguno de los cónyuges, alcoholismo del esposo, o la enfermedad de algún miembro de la familia.

### *C) Retorno escolar*

A partir de recibir las transferencias es de esperar que exista un porcentaje importante de personas que hayan regresado a estudiar (especialmente aquellas que desertaron por la falta de dinero) ante la posibilidad de obtener la beca porque sus hogares son beneficiados del PrOp y, por tanto, tienen derecho a estos recursos para seguir estudiando. Pero, al determinar los porcentajes de hogares que tenían hijos no inscritos antes de la intervención<sup>6</sup> y cuántos de ellos regresaron a la escuela, se encontró que, del total de personas que ya no estudiaban antes de la intervención del programa, únicamente 6% regresó a estudiar a partir del momento en que sus hogares empezaron a recibir las transferencias.

De ahí que a la gran mayoría (94%) no se le hizo atractivo el regresar a estudiar, aun cuando sus familias recibían las transferencias y ellos podrían haber obtenido una beca. Esto sucedió especialmente en aquellos que ya se encontraban trabajando, lo que se debe en gran parte a que las transferencias son menores a lo percibido como sueldo; por tanto, estos recursos no motivarán a regresar a la escuela.

Estas evidencias tienen similitud con las encontradas por Jiménez (2006), que señalan que, una vez que los niños abandonaron la escuela, las probabilidades de que regresen tienden a ser bajas, especialmente mientras más pasa el tiempo. Por tanto, si desde antes de la intervención ya tenían tiempo de haber

<sup>6</sup> Cabe aclarar que uno de los ítems fue el número de hijos que no se encontraban inscritos antes de que fueran beneficiarios del programa.

dejado la escuela, y si a eso le sumamos los dos años que tenía funcionando el programa, es poco probable que estas personas se reincorporen de nuevo.

De los jóvenes que regresaron a estudiar, los niveles en que se reincorporaron son: nivel medio básico, 40%, y nivel medio superior, 60%. Estos datos muestran que el mayor porcentaje de quienes regresaron a estudiar lo hicieron a la preparatoria, lo que es un punto importante, porque desde antes de la intervención del programa, en este nivel las tasas de inscripción eran considerablemente bajas en el AMM.

En cuanto a los motivos que los impulsaron fueron variados, aunque se puede ver una tendencia, como se muestra en el cuadro siguiente:

*Motivos de la reincorporación a la escuela*

MOTIVO	PORCENTAJE
El tener un mejor trabajo	40
El tener mejores condiciones de vida	20
El tener mejores ingresos	20
El dinero de la beca del Programa Oportunidades	20

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.

Los datos muestran que la principal causa del regreso a la escuela fue que los jóvenes aspiran a tener un mejor trabajo en el futuro, por tanto consideran que, por medio de acumular más años de estudio, podrán acceder a él. Los dos motivos siguientes van relacionados (el tener mejores condiciones de vida y tener mejores ingresos) porque contienen el deseo de mejorar la situación actual por medio de los estudios. Finalmente, el último porcentaje respondió que fue por el dinero del PrOp, lo que representa un factor importante partiendo de que estas personas abandonaron la escuela ante la falta de recursos; de ahí que el tener dinero les ha permitido la reincorporación.

A pesar de que los hallazgos apuntalan que a nivel medio superior hubo personas que regresaron a la escuela, esto no es suficiente, porque la mayor parte de quienes desertaron lo hicieron en dichos grados escolares; así, el porcentaje de retorno es minúsculo en relación a los que abandonan la escuela. Esto se podría explicar por las bajas cantidades de las transferencias, las cuales no son suficientes para solventar los gastos que origina el estudiar y aportar para el hogar; sobre todo porque estas personas se encontraban trabajando, y el haberse reincorporando a estudiar habría requerido sacrificar ingresos que dejarían de percibir por estar en formación con la expectativa de un beneficio

a futuro, como es el incremento en los ingresos, tal como Becker (1993) lo señala. A ellos no se les hizo atractivo el regresar a estudiar, limitando de esta forma la posibilidad de romper con el círculo intergeneracional de la pobreza a largo plazo.

A lo largo de este apartado se han mostrado los resultados descriptivos de la investigación en el AMM, en el aspecto de la inscripción, asistencia y retorno a la escuela, donde puede observarse el comportamiento de los hogares beneficiarios.

## CONCLUSIÓN

Las transferencias como elemento que contribuye en la formación de capital humano en el aspecto educativo han tenido impacto en los contextos de pobreza extrema según las evidencias mostradas en el apartado teórico, al encontrarse incrementos en las tasas de inscripción y asistencia a la escuela de los hijos que habían dejado de estudiar. Sin embargo, cuando las condiciones económicas, la expectativa laboral y la matriculación antes del programa son distintas, como ocurre en el AMM, los resultados que se obtienen son menores a los encontrados en los contextos rurales para los cuales fue diseñado el programa.

El AMM, según el INEGI (2000), tenía antes de la intervención del PrOp altas las tasas de inscripción escolar, pues eran casi universales hasta secundaria y en el nivel medio superior eran de 53.26%; estas cifras son altas en comparación con las áreas de extrema pobreza, cuyos porcentajes, aun después de varios años de la implementación del programa, reflejan problemas en la matrícula educativa, sobre todo a partir de la educación media superior.

Los resultados encontrados en el estudio muestran que la matrícula de inscripción no presenta deserción hasta nivel medio básico, pero no como resultado del Oportunidades, sino porque así era desde antes. Al ingresar a la preparatoria, o en el transcurso de la misma, los jóvenes tienden a dejar los estudios, aun cuando en el nivel anterior eran becados y podrían continuar con este estatus. A dos años de la intervención del programa, la tasa de hijos no inscritos era de 19%, probablemente porque las trasferencias no motivan a permanecer en la escuela en los niveles superiores en contextos como el AMM, donde existe mayor expectativa de encontrar un trabajo e integrarse a la vida laboral, a diferencia de las zonas rurales e incluso semiurbanas.

Lo anterior lleva a dos conclusiones: primero, que, aun siendo becados, los jóvenes desertan de la escuela, debido a que los recursos no son suficiente motivo para seguir estudiando. Segundo, que el programa no tuvo impacto

en el nivel medio superior, el cual desde antes de la intervención era al que menos se inscribían (53.26%). Quienes regresaron a estudiar a este nivel constituyeron un bajo porcentaje; de esta forma, la deserción en la preparatoria o equivalente está presente aun con las transferencias. En suma, estos recursos no ayudan a mantener la matrícula llegando a dicho nivel (el medio superior).

El retorno escolar fue casi nulo, esto se debe en gran parte a que el costo de oportunidad de encontrar un trabajo es mayor en relación a otros contextos, por lo que deciden entrar al mercado laboral y no recibir la beca. Además, el salario es más alto que la beca. Asimismo, el estudiar representa un costo para el hogar, aunque se obtenga la beca, los gastos que se generan por estudiar son altos y cubiertos en su mayoría por los miembros del hogar.

El anterior fenómeno podría explicarse en gran parte por los problemas de pobreza que se vive en el hogar, los cuales orillan a resolverlos en el corto plazo. Por ello prefieren seguir trabajando que reincorporarse a la escuela y no ver a futuro los beneficios económicos de seguir estudiando. Aunado a lo anterior está el hecho de que, al regresar a estudiar, se generan gastos educativos, los cuales poco se cubren por las transferencias, siendo otras fuentes la forma de solventarlos. Reincorporarse a la escuela, fuera de ser un beneficio presente para las personas que trabajan, se vuelve un gasto que los hogares tienen que solventar, claro, con beneficios a futuro, pero aun así no ha resultado atractivo hasta el momento para las personas que abandonaron la escuela.

Por ello, se considera necesario incluir en el programa un proyecto para alentar a las personas a reincorporarse a la escuela, enfatizando los beneficios a futuro en su condición social. Las transferencias podrían ofrecer algún apoyo extra que sea atractivo y erradicar la percepción de que pierden su ingreso, con el cual apoyan al hogar; es importante permitirles cubrir los gastos educativos que se generan por reincorporarse a la escuela.

En suma, los resultados hallados en el aspecto educativo y, a pesar de ser un estudio transversal, nos llevan a considerar que, debido a las condiciones positivas que existían antes de la intervención, éstas no fueron superadas después de recibir las transferencias. También que el vivir en un lugar con un gran número de empresas, a diferencia de otros lugares de México, inclina a los jóvenes a buscar trabajo y abandonar la escuela cuando las condiciones económicas de su hogar son desfavorables, existen entonces muchas posibilidades de que el círculo intergeneracional de la pobreza pueda continuar.

## ANEXO METODOLÓGICO

En la realización de la investigación se aplicaron encuestas dirigidas a los hogares beneficiarios de las zonas urbanas de los nueve municipios que integran el AMM (N= 12 592) en los meses de junio y julio de 2006. El muestreo fue polietápico por conglomerados en dos etapas mediante la siguiente fórmula  $n = Z^2pq/E^2$ , donde la confiabilidad fue de 96% con un margen de error de 4%, trayendo como resultado después de la corrección finita una  $n = 426$  hogares. Posteriormente, se seleccionaron de manera aleatoria las colonias, buscando que fueran representativas de dicho conjunto. Para lograrlo, se asignó un número progresivo a cada una, con esos datos se realizó una corrida de números aleatorios, el resultado determinó las posiciones de las colonias donde se aplicó el instrumento, las cuales fueron:

### *Municipios y colonias seleccionadas*

COLONIA	MUNICIPIO
Prados de Santa Rosa	Apodaca
Fernando Amilpa	General Escobedo
Valle del Sol	Guadalupe
Monte Kristal	Juárez
La Alianza San Gabriel	Monterrey
Paseo del Nogalar	San Nicolás de los Garza

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página electrónica del Oportunidades.

Como se observa, las colonias seleccionadas se localizan en seis municipios distintos del AMM, permitiendo una mayor heterogeneidad de todo el contexto en estudio y una mejor representatividad de los datos.

La determinación de las unidades de muestreo secundario, que son los elementos de la población que representan el segundo tipo de conglomerados, y que para esta investigación fueron los hogares beneficiarios que viven dentro de las colonias seleccionadas, se utilizó el listado de las personas que reciben el programa el cual estaba disponible en la página electrónica del Oportunidades, con esa información se realizó una corrida de números aleatorios, lo cual generó el nombre de la persona a encuestar en cada lugar.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, A. (2006). *Programas de transferencias condicionadas en efectivo y alimentos por educación en Bangladesh*. Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- BECKER, G. (1993). *Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special referent to education* (original de 1964). Chicago: Ed. Universidad de Chicago.
- COADY, P. (2000). La aplicación del análisis social de costo-beneficio a la evaluación de PROGRESA. En *Evolución de resultados del programa de educación, salud y alimentación. Análisis de costo-beneficio*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- ESCOBAR A. y González, M. (2005). *Evaluación cualitativa de mediano plazo del PrOp en zonas rurales*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- ESPINO, J. (2001). Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima. En: *Investigaciones Breves*. n.º 13. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GLEIZES, J. (2000). *El capital humano*. Disponible en línea en: [http://multitudes.samizdat.net/article.php?id\\_article=312](http://multitudes.samizdat.net/article.php?id_article=312) (página consultada el 22 enero de 2005).
- GUISÁN, M. y Neira, I. (2001). Capital humano y capital físico en la OCDE, su importancia en el crecimiento económico en el periodo 1965-95. En *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional de la Universidad de Santiago de Compostela, España*. N.º1 (2), pp. 1-13. Santiago de Compostela.
- HANDA, B. y otros (2000). *Pobreza, desigualdad y efectos indirectos del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- HERNÁNDEZ, D., Gómez, J. y Vázquez, G. (1999). El Programa de Educación, Salud y Alimentación: orientaciones y componentes. En SEDESOL. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances* (pp. 1-33). México: Secretaría de Desarrollo Social.
- INEGI (2000). *XII Censo general de población y vivienda 2000*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- JIMÉNEZ, E. (2006). *Transferencias en efectivo condicionadas (CCT) para niños en edad escolar y jóvenes*. Estambul: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- LÓPEZ, E. (s/f). Artículo en línea: <http://www.revecap.com/viieea/autores/L/78.doc>. (página consultada el 2 de noviembre de 2004).
- PARKER, S. (2004). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*. México: Centro

- de Investigación y Docencia Económicas-Instituto Nacional de Salud Pública.
- RAWLINGS, L. y Rubio, G. (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. En *Cuadernos de desarrollo humano*. N.º 10. México: SEDESOL.
- SCHADY, N. (2006). *Programas de transferencia en efectivo condicionado: repaso de la información disponible*. Estambul: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- SCHULTZ (1999). Evidencia preliminar del impacto de PROGRESA en la inscripción a la escuela en 1997 y 1998.. En *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances*. México: Secretaría de Desarrollo Social, pp. 155-179.
- SCHULTZ, T. (1993). The economic importance of human capital in modernization. En *Education Economics*, n.º 1 (1), pp. 13-16.
- SCOTT, J. (1999). PROGRESA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México. En Gómez J. y Loyola, R. (Comps.). *Alivio a la pobreza: Análisis del programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 40-61.
- SEDESOL (2006). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, reglas de operación para el ejercicio fiscal 2009*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social.
- SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. *Salarios por zonas económicas en el año 2006*. Disponible en línea en: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/asistencia\\_contribuyente/informacion\\_frecuente/salarios\\_minimos/45\\_7367.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/45_7367.html) (página consultada el 2 de abril de 2007).
- SKOUFIAS y otros (2000). *¿Está dando buenos resultados PROGRESA? Síntesis de la evaluación de impacto*. México: Secretaría de Desarrollo Social-International-Food Policy Research Institute (IFPRI).
- SKOUFIAS, E., Davis, B. y Behrman, J. (2000). Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano. En *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SZÉKELY, M. (2002). Hacia una nueva generación de política social. En *Cuadernos de desarrollo humano*, n.º 2. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- ZEPEDA, E. y Guiara, E. (1997). Dispersión salarial y capital humano en México: 1987-1993. En Tijerina, J. y Meléndez, J. (Eds.). *Capital humano, crecimiento, pobreza: problemática mexicana*. Tercer encuentro internacional. San Nicolás de los Garza: Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 129-166.



## BOLSA FAMILIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALES: REFLEXIONES SOBRE CAMPINAS (SP)<sup>1</sup>

*André Pires<sup>2</sup>*

### INTRODUCCIÓN

En el reciente Perfil de las Familias Beneficiarias del Programa Bolsa Familia, publicado en marzo de 2007 por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre, se puede observar con claridad que la estrategia del gobierno federal para el combate a la pobreza y la desigualdad social es a través de las políticas de transferencia de ingresos, la cual envuelve tres dimensiones fundamentales. Desde el punto de vista de la reproducción social de las familias ayudadas por el programa, una primera dimensión, transferir ingresos directamente a los más pobres, se relaciona con necesidades de corto plazo vinculadas a la subsistencia de esos individuos en el tiempo.

A pesar de algunas críticas que el Programa Bolsa Familia ha recibido, entre las cuales destaca el hecho de ser una política social de carácter particular (política específica) y muy dependiente del crecimiento económico, es importante resaltar, tal y como señalan diferentes trabajos (Soares y otros, 2006; 2007), que el valor monetario pagado por el programa contribuyó de manera sustantiva a la reducción de la desigualdad, así como de la pobreza en el país durante los últimos años. Esto generó que millones de personas pudieran tener ingresos

<sup>1</sup> Agradecemos al Dr. Juan Manuel San Martín Reyna, profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, la traducción del presente trabajo.

<sup>2</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Campinas (PUC-Campinas). Correo electrónico: anpires2000@uol.com.br

mínimos que les permitieran garantizar su supervivencia. Si la primera dimensión, de corto plazo, parece estar siendo considerada por el programa, las otras dos, de mediano y largo plazo, requieren de una reflexión más profunda. Se trata del fortalecimiento del derecho de acceso de las familias pobres a los servicios de educación y salud (segunda dimensión) y de la integración entre el Programa Bolsa Familia con otras políticas públicas, tanto de nivel federal, provincial y municipal (tercera dimensión).

El objetivo de este texto es reflexionar sobre la importancia de la interacción del Programa Bolsa Familia con otras políticas públicas como forma de contribuir a que las familias más pobres salgan de la situación de vulnerabilidad en la que muchas se encuentran. Para ello, utilizamos información socioeconómica de las familias atendidas por el Programa Bolsa Familia en Campinas (SP), incluidas en el Registro Único de Beneficiarios de los Programas del Gobierno Federal, suministrado por el ayuntamiento municipal a través de la Secretaría Municipal de Ciudadanía, Trabajo, Asistencia e Inclusión Social (SMCTAIS). Este registro reúne información sobre cerca de 16 500 domicilios que albergan a alrededor de 72 500 personas<sup>3</sup>.

El capítulo se encuentra organizado de la siguiente manera: la primera parte presenta un breve estudio de las características de los beneficiarios del programa a partir del análisis sobre la situación de los domicilios. Seguidamente, se presenta la información socioeconómica de los responsables legales de la ayuda, así como de los individuos que componen las familias beneficiarias, haciendo especial énfasis en la situación de los hijos. La última parte busca comprender cuáles son los tipos de familias que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad en términos económicos.

Adelantándonos a algunas consideraciones que se realizarán a lo largo del trabajo, veremos cómo la actuación del Estado, vía políticas públicas de carácter universal, constituye un camino importante para alejar a las familias de situaciones de vulnerabilidad. El análisis de los datos sobre los beneficiarios de Bolsa Familia en Campinas indica que vivir en localidades desprovistas de ciertos bienes públicos fundamentales, como la existencia de una red de agua pública y alcantarillado, por ejemplo, se convierte en un elemento importante en la determinación del grado de pobreza de las familias. De igual forma, garantizar el acceso a la educación, especialmente a las guarderías para

<sup>3</sup> Se debe señalar que en Campinas son tres los programas de transferencia de ingresos: el Programa de Garantía de Ingreso Familiar Mínima (PGRFM) del ayuntamiento municipal, el Programa Ingreso Ciudadana del gobierno provincial y el Programa Bolsa Familia del gobierno federal. De todos, el Programa Bolsa Familia es el que alcanza un mayor número de familias de entre los programas existentes. Dejando al lector la tarea de evaluar su importancia, en 2005, 3/4 del total de familias que formaban parte de los programas de transferencia de ingresos en Campinas participaban en el de Bolsa Familia.

niños de hasta seis años, puede ser un factor relevante para revertir la situación de vulnerabilidad económica. Además de eso, el ejemplo de Campinas también sugiere que el avance en políticas de seguridad social, tales como la generalización del derecho a la jubilación o en el grado de cobertura del BPC (Beneficio de Prestación Continuada), por ejemplo, se convierten en elementos fundamentales para alejar a las familias de las condiciones de pobreza.

Así, los resultados de los programas de transferencia de beneficios tendrán un efecto limitado si se quedan circunscritos a la primera dimensión, que es solamente transferir ingresos. No se trata de negar los efectos positivos de la implementación de políticas de esta naturaleza en la disminución de los niveles de pobreza, sino de evidenciar que éstos son insuficientes para revertir el cuadro de desigualdad presente en nuestra sociedad si no se conjugan con otras políticas públicas.

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS DOMICILIOS

Comencemos nuestro estudio con un análisis de las características de los lugares de residencia de los beneficiarios del programa. En primer lugar, la gran mayoría (85.4%) de los domicilios está compuesto por casas. Se ve, sin embargo, que existe un elevado porcentaje de domicilios clasificados como una vivienda o un pequeño cuarto (10.7%) donde conviven todos los miembros de la familia, lo que indica una cierta precariedad en tipo de viviendas. A modo de ilustración, cuando cotejamos esta información con los domicilios del municipio de Campinas obtenido por el Censo Demográfico del 2000, vemos que sólo 0.8% de los domicilios son viviendas de un solo cuarto.

TABLA 1  
*Distribución de los domicilios por tipo de habitación*

TIPO	NÚMERO	%
Casa	14 044	85.4
Viviendas	1766	10.7
Otro	372	2.3
Departamento	270	1.6
Sin información	2	0.0
Total	16 454	100.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

En forma complementaria, la tabla 2 indica que las formas de acceso al domicilio más estables, tales como propio, alquilado, arrendados y financiados, representan 54.3% del total de residencias analizadas. Es necesario resaltar el gran porcentaje de domicilios en los cuales las personas tienen un acceso inestable, representado por las categorías “cedido” e “invasión”. Ambas comprenden 44.0% del total de 7233 domicilios. Si tuviéramos en cuenta el Censo 2000 para todo el municipio de Campinas, el porcentaje de domicilios clasificados en las categorías de “cedido” y “otros” decae a 12%.

TABLA 2  
*Distribución de los domicilios por situación*

TIPO	NÚMERO	%
Propio	5743	34.9
Invasión	4367	26.5
Cedido	2866	17.4
Alquilado	1599	9.7
Financiado	1562	9.5
Otra	277	1.7
Arrendado	38	0.2
Sin información	2	0.0
Total	16 454	100.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

Para que el lector pueda tener noción de dónde se encuentran localizados los domicilios clasificados como “invasiones”, gran parte de éstos se concentran en el sur de la ciudad, destacando los barrios de Monte Cristo, Parque Oziel, Cidade Satélite Iris, Jardim Itatiaia, Campo Belo, Jardim Parapanema, Cidade Singer y Boa Vista. Estas localidades albergan cerca de 30% de los domicilios que se encuentran en esta situación. Al analizar el tipo de localidad, encontramos que la mayor parte de los domicilios se encuentra en áreas clasificadas como urbanas (98.9%), número que se encuentra, de hecho, muy cercano al cotejado para el municipio de Campinas como un todo. En 2000, de acuerdo con el Censo, 98.5% de los domicilios se situaban en áreas urbanas.

En relación a las características de construcción, se aprecia que la mayor parte (87.6%) está compuesto por habitaciones de ladrillo/cemento. Además, se puede observar que 9% de las casas son de madera. La situación se torna crítica

cuando consideramos los domicilios “invasión”, que, como vimos, representan 26% del total. Si se tuviera en cuenta sólo este grupo, el porcentaje de habitaciones de madera se elevaría a 18%, enfatizándose las condiciones de precariedad de gran parte de las familias que reciben los beneficios del Programa Bolsa Familia en Campinas.

El promedio de las viviendas clasificadas como “invasión” es de 3.0%, que muestra una vez más la difícil situación por la que pasan las familias que viven en esas localidades. De hecho, tenemos una dimensión más precisa de los problemas que vive la población que participa en el Programa Bolsa Familia a la hora de considerar el tipo de alcantarillado con que cuentan los hogares. Lo anterior se desprende de los datos que se muestran a continuación.

TABLA 3  
*Distribución de los domicilios por desechos sanitarios*

	NÚMERO	%
Red pública	10 068	61.2
Fosa rudimentaria	2818	17.1
Fosa séptica	1199	7.3
Cielo abierto	1177	7.2
Canal	524	3.2
Otro	376	2.3
Sin información	292	1.8
Total	16 454	100.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

El análisis de las estadísticas indica que 61.2% de los domicilios cuenta con el servicio de alcantarillado a través de la red pública o por fosa séptica. Considerando el municipio como un todo, este porcentaje se eleva a 88.4% (Censo 2000). Por otra parte, cerca de 27% de los domicilios cuyas familias participan en el Programa Bolsa Familia arrojan los desechos sanitarios en zanjas (3.2%), en fosa rudimentaria (17.1%) y a cielo abierto (7.2%).

Una vez más, los domicilios catalogados como “invasión” presentan los peores indicadores. En este grupo, sólo 41% arroja desechos a través de la red pública o por medio de fosa séptica. Es necesario resaltar que 13.4% de los domicilios de esta categoría arroja los desechos sanitarios en cielo abierto, cifra casi dos veces mayor que el total de los domicilios investigados.

TABLA 4  
*Distribución de los domicilios por abastecimiento de agua*

	NÚMERO	%
Red pública	14 421	87.6
Otro	848	5.2
Carro pipa	460	2.8
Pozo	433	2.6
Sin información	292	1.8
Total	16 454	100.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

La información presentada en la tabla 4 muestra que 87.6% de los domicilios censados tiene acceso a la red de agua pública. Considerando el municipio como un todo, 93.5% de los domicilios eran abastecidos por la red pública en 2000 (Censo 2000). Al considerar solamente los domicilios clasificados como “invasión”, el porcentaje de residencias con abastecimiento de agua por la red pública disminuye a 75.9%.

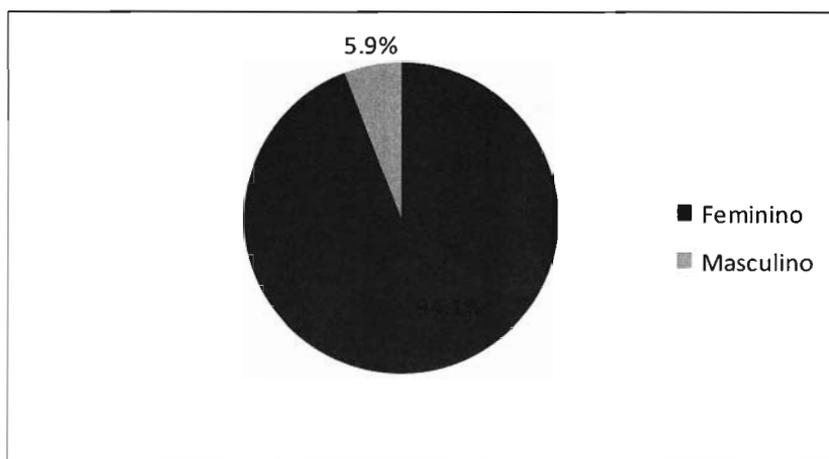
Se puede apreciar en la última parte de este texto, cómo el acceso a la red pública de agua y alcantarillado contribuye a un incremento significativo en el ingreso medio de las familias. Por ahora conviene resaltar las condiciones de precariedad de las viviendas de la mayoría de las personas que participan en el Programa Bolsa Familia. Esta situación se hace evidente cuando comparamos los datos de los domicilios de los beneficiarios con el total del municipio de Campinas obtenidos en el último censo demográfico de 2000. Es necesario indicar que entre los beneficiarios, aquellos que residen en “invasiones” se encuentran en la peor situación.

#### RESPONSABLES DEL BENEFICIO

Una vez mostradas a grandes rasgos las condiciones de los domicilios, que de forma general denotan una situación difícil y de precariedad para la mayoría de las familias que ahí residen, pasemos al análisis de las personas beneficiarias del programa Bolsa Familia. En primera instancia podemos constatar que casi la totalidad de los beneficiarios del programa está compuesta por individuos del sexo femenino. El gráfico al final de este párrafo nos deja ver que 94.1% de los beneficiarios son de sexo femenino y sólo 5.9% del masculino. En números absolutos son 15 517 mujeres y 970 hombres, lo que hace un

total de 16 487 responsables legales por el beneficio en el municipio de Campinas. Se debe tener en cuenta que el número de beneficiarios es ligeramente superior al número de domicilios, ya que un domicilio puede albergar a más de una familia.

GRÁFICO 1  
*Distribución de los beneficiarios por sexo (en %)*



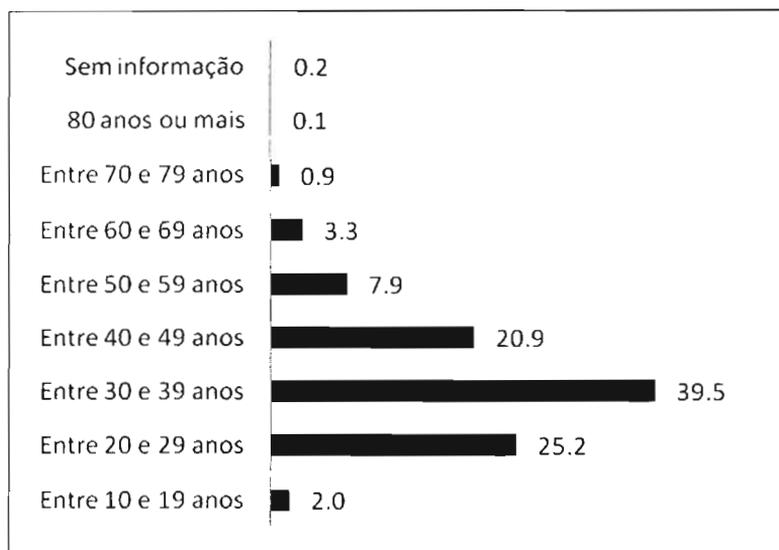
Fuente: Cadastro Único Governo Federal (texto en portugués).

Del total de personas beneficiarias del Programa Bolsa Familia en Campinas, 37.8% son casados, 44.9% son solteros, 7.1% separados o divorciados, y 5.1% viudos. Nótese que los solteros, separados y divorciados constituyen 57.1% de los beneficiarios. El elevado porcentaje de beneficiarios que argumentaron no tener ningún vínculo conyugal es un indicativo que será discutido en párrafos posteriores, de los tipos de familias presentes entre los beneficiarios. Podremos apreciar la importancia del número de familias cuyo responsable es del sexo femenino, sin la presencia del cónyuge masculino, y cómo las familias de este tipo se encuentran en peor situación que otras.

Si nos centramos en la clasificación por “color” o “raza”, vemos que el grupo mayoritario de los beneficiarios se clasificó como blancos, los cuales representan 44.6% del total. Enseguida tenemos el grupo clasificado como mestizos o morenos (36.6%) seguido por los negros (17.9%). Llama la atención la poca importancia, en términos porcentuales, de las otras clasificaciones de color/raza tales como amarilla, indígena y sin información. Éstas, agrupadas, no llegan a 1%.

Regresemos entonces a los clasificados como mestizos y negros. Si fusionamos estas dos categorías, obtenemos un total de 54.5% de los responsables por el beneficio, número diez puntos porcentuales mayor al obtenido por la categoría “blanco”. Los negros (considerándose dentro de éstos la parte mestiza), por tanto, son mayoría. Si nos concentramos en el municipio de Campinas, podemos observar que para el año 2000 la población de la ciudad estaba constituida por 74.0% de blancos, 24.0% de negros (“negros” y “mestizos”), 0.9% de amarillos y 0.2% de indígenas. La cuestión, discutida posteriormente, es verificar en una población compuesta por personas pobres, tal como las que se registran en los programas sociales del gobierno, si estas categorizaciones por “color” o “raza” son o no significativas para explicar las diferencias de oportunidades y desigualdades sociales.

GRÁFICO 2  
*Distribución de los beneficiarios por clase de edades en %*



Fuente: Cadastro Único Governo Federal (texto en portugués).

Las cifras del gráfico 2 indican que 85.6% de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia se sitúan en el intervalo de entre 20 y 49 años, destacando la sección de entre 30 y 39 años que, de forma unilateral, agrupa 39.5% de los censados. De hecho, la mayor parte de las personas que solici-

tan el beneficio se encuentran situadas en sectores de edad adulta. Los más viejos (por encima de los 60 años) y los más jóvenes (hasta 19 años) solamente suman 6.5% de los beneficiarios.

Cuando comparamos la información sobre la edad de los beneficiarios y su situación en el mercado laboral, podemos observar de una forma más clara algunos problemas fundamentales que alcanzan las partes más pobres de la población. Se puede apreciar que la mayor parte de los receptores del beneficio se encuentran en edad apta para participar en el mercado laboral (sección adulta de la población). La tabla 5, sin embargo, indica que 53.9% se encuentra sin trabajo. Si consideráramos solamente los beneficiarios clasificados como negros y mestizos obtenemos un número muy parecido: 53.3%. Se trata de una tasa de desempleo muy elevada, sobre todo si tenemos en cuenta al resto de la población. A manera de comparación, en una investigación de empleo y desempleo para la Región Metropolitana de São Paulo realizada por el DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) en noviembre de 2007, se registró 14.2% de desempleados.

Además de eso, las formas asalariadas de contratación suman sólo 9.6% de los responsables por las familias (8.9% entre los negros y mestizos). Si consideráramos el número de personas que cuenta con algún tipo de protección social (cartera de trabajo y/o sanidad social) tenemos un número aún menor: 6.4% (5.9% entre negros y mestizos). Es importante destacar que el crecimiento del desempleo, el declive de las formas asalariadas de contratación vis-a-vis al proceso de individualización del trabajo, y un debilitamiento de las redes de protección social, son características de la reestructuración del mercado de trabajo en las sociedades occidentales contemporáneas. Lo anterior lleva a cuestionar sobre la vulnerabilidad de los beneficiarios del programa Bolsa Familia de Campinas, que de hecho algunas partes de la población resienten con más intensidad estos efectos. El análisis de las estadísticas sugiere que las oportunidades de acceso al mercado de trabajo por parte de las familias beneficiarias, sobre todo a un empleo formal, son muy reducidas. Nuestros resultados denotan que estas diferencias no se encuentran claramente asociadas a las variables “color” y “raza”, tal como se aprecia para el total de la población de Campinas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sobre las condiciones generales de población negra residente en Campinas, consultar Pires y otros (2006).

TABLA 5  
*Distribución de responsables por  
situación en el mercado de trabajo*

	TOTAL BENEFICIARIOS	%	NEGROS/ MESTIZO	%
Empleado	10	0.1	5	0.1
Asalariado con cartera de trabajo	1023	6.2	513	5.7
Asalariado sin cartera de trabajo	560	3.4	288	3.2
Autónomo con sanidad social	29	0.2	13	0.1
Autónomo sin sanidad social	521	3.2	279	3.1
Jubilado/pensionado	514	3.1	263	2.9
Trabajador rural	5	0.0	2	0.0
Empleado rural	5	0.0	3	0.0
No trabaja	8888	53.9	4789	53.3
Otro	4932	29.9	2828	31.5
Total	16 487	100.0	8983	100.0

Fuente: Censo Único Gobierno Federal.

Por lo que respecta al nivel de escolaridad, se puede apreciar que 83.4% de los beneficiarios son analfabetas o cuentan con educación básica incompleta. Adicionalmente, sólo 4.7% concluyó el bachillerato. Considerando una vez más la edad de los beneficiarios, queda claro que estas personas no acudieron al sistema público/privado de educación en el momento óptimo del curso de vida. Además de eso, los números sugieren que no hay diferencias entre el subgrupo de los negros y mestizos en relación al conjunto de los beneficiarios.

TABLA 6  
*Distribución de los responsables por grado de escolaridad*

	TOTAL BENEFICIARIOS	%	NEGROS/ MESTIZO	%
Analfabeta	1958	11.9	1119	12.5
Educación básica (incompleta)	11 768	71.4	6464	72.0
Educación básica (completa)	834	5.1	420	4.7
Educación media (incompleta)	823	5.0	437	4.9
Educación media (completa)	779	4.7	387	4.3
Superior (completa/incompleta)	74	0.4	36	0.4
Sin Información	251	1.5	120	1.3
Total	16 487	100.0	8983	100.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

En cuanto al lugar de nacimiento de los responsables del programa, podemos apreciar elementos importantes para configurar el origen social de esas personas. No sorprende constatar que la mayoría de los beneficiarios nacieron en estados del sureste (55.1%), región de la cual forma parte el municipio de Campinas. Sin embargo, es importante destacar que las personas nacidas en el estado de São Paulo representan solamente 41.2% del total de beneficiarios. Si consideramos sólo los originarios del municipio de Campinas, este número disminuye a 4269 personas, de un total de 20.6%. Si tenemos en cuenta que la gran mayoría (80%) de los responsables legales no nació en Campinas, el programa constituye una importante herramienta de las políticas sociales para garantizar el soporte material necesario para los cambios sociales y físicos que envuelven los procesos migratorios.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de migración muchas veces están determinados por la proximidad geográfica, pero también por la proximidad social. Varios estudios realizados en este sentido (Woortman, 1995; García Jr., 1989; Durham, 1973; Pires, 2007; entre otros) han señalado que a pesar de la distancia que puede existir entre el lugar de origen y el de destino, el factor decisivo para la mayoría de los desplazamientos migratorios parece ser la existencia de vínculos anteriores con los residentes en el municipio, en este caso, la distancia social. Los que llegan en primera instancia, una vez establecidos, contactan a sus familiares o amigos para que vayan a vivir y servir de

apoyo al movimiento espacial. En este sentido, podemos apreciar el alto porcentaje de personas que vinieron de los estados que no son contiguos a São Paulo.

Los originarios del noreste, por ejemplo, suman 26.5% del total de beneficiarios. De este grupo, 38.4% había nacido en Bahía, 18.9%, Pernambuco, 11% en Ceará y 9.9% en Alagoas, sólo por mencionar los más representativos de los estados. Es útil señalar que el estado de Bahía, donde nacieron 10% del total de beneficiarios, tiene una proximidad con el estado de Minas Gerais (13.2% del total). Entre los nacidos en la región sur, 12.8% del total, 98.1% son de Paraná.

## FAMILIAS

Pasemos ahora a hacer un análisis de cuántos y quiénes son los niños, adolescentes, cónyuges y demás personas que viven en estas familias. El cuadro 7 muestra la posición de las personas a partir de las relaciones de parentesco con el/la responsable legal. Se encontró que las madres o responsables legales del beneficio componen 22.7% del total de las personas de los hogares; los niños, 56.3%. Una primera información relevante se puede apreciar en el número de cónyuges: 13.5% del total. Si se considera la relación entre los beneficiarios y sus cónyuges, se puede comprobar la existencia de un número menor de estos últimos. Si el beneficio se da a las familias con presencia de niños, podemos concluir que un gran número de familias monoparentales son las que participan en la beca familiar Campinas. Vemos entonces que alrededor de 37% de los hogares beneficiarios son familias monoparentales. Debemos destacar que las familias con esta configuración pueden estar en una situación más vulnerables que las nucleares, ya que no cuentan exactamente con la participación de la pareja para ayudar con los gastos de los niños y la casa.

TABLA 7  
*Distribución de las personas por relación  
de parentesco con el responsable*

		%
Hijo(a) entenado(a)	40 833	56.3
Madre o responsable legal	16 487	22.7
Cónyuge	9822	13.5
Parientes de generaciones anteriores	2688	3.7
Parientes de la misma generación	1129	1.6
Otro	885	1.2
Parientes de generaciones posteriores	550	0.8
Sin parentesco	127	0.2
Sin información	56	0.1
Total	72 577	100.0

Fuente: Cadastro Único Gobierno Federal.

Ahora nos centramos en los hijos, ya que el modelo del programa vincula la transferencia de ingresos a las familias con niños en edad escolar con la condición de que éstos sean mantenidos en la escuela y cuenten con un seguimiento regular de sus condiciones de salud. Un concepto importante del programa se refiere a la idea de superar la pobreza a través de la perspectiva generacional. Las generaciones más jóvenes, con la asistencia de los servicios públicos esenciales como la salud y la educación, tendrían una mayor probabilidad de superar las condiciones de pobreza en que se encuentran. De acuerdo con la información en el registro, 98.8% de los hijos tiene hasta 29 años. De este grupo, el rango comprendido entre 0 y 19 años representa cerca de 92.4% de los hijos de los beneficiarios.

Pasemos a la distribución de los hijos de acuerdo con la asistencia escolar. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, 67% de los niños asiste a la escuela (ya sea pública o privada) en el momento en que el beneficiario se registró. Es importante destacar el alto porcentaje de respuestas “no asisten” (33%). Este número se vuelve más importante si tenemos en cuenta que el diseño del programa contempla la obligación de los hijos en edad escolar a asistir a una institución educativa.

TABLA 8

*Distribución de los hijos(as) y entenados(as) según calificación escolar*

		%
Pública provincial	17 570	43.0
No asiste	13 489	33.0
Pública municipal	8 879	21.7
Otra	811	2.0
Particular	71	0.2
Pública federal	13	0.0
Total	40 833	100.0

Fuente: Cadastro Único Gobierno Federal.

Una de las razones para no asistir a la escuela puede ser la edad. Los hijos pueden no tener la edad mínima necesaria para incorporarse al sistema educativo. Con el fin de verificar si se trataba de una razón importante, hemos considerado sólo los hijos que no asisten a la escuela y ver su distribución por edad. De hecho, la mayoría de los hijos (68.5%) que no asisten a la escuela están situados en el rango de menos de 10 años de edad. Sin embargo, continúa siendo significativa la proporción de niños en edad escolar (entre 10 y 19 años, por ejemplo) que no está en la escuela: 13.3%. Si tenemos en cuenta también el número de hijos entre 20 y 29 años, esta cifra se eleva a 28.1%.

El análisis de estas cifras debe considerarse con cierta cautela, ya que los datos colectados hacen referencia a la inscripción de los beneficiarios y no tiene en cuenta el tiempo posterior. Por tanto, si el programa ha sido eficaz para este propósito, es necesario determinar la proporción de hijos que no asisten a la escuela después de la concesión de la prestación. De cualquier forma, la proporción de personas en edad escolar que no asisten a una institución educativa es muy importante.

Tendremos una idea más exacta de los problemas por los que pasan la mayoría de los jóvenes al considerar aquellos que no asisten a la escuela y no trabajan. En el registro, 2204 personas mayores de 18 años se encontraban en esta situación. Se trata de un número que corresponde a 45% de los hijos de 18 años de edad o más. Como podemos constatar, existe un número significativo de jóvenes en esta situación, lo que nos permite entender los problemas que enfrentan gran parte de las familias para salir de la pobreza. De hecho, es necesario constatar que muchas veces esta vía es independiente de

voluntades individuales y se relaciona con las diferencias en oportunidades y desigualdades estructurales de la sociedad brasileña, en términos de calidad de los servicios públicos ofrecidos a los pobres (por ejemplo, el tipo de escuela pública que se ofrece), o las dificultades de los jóvenes para incorporarse al mercado laboral.

## INGRESOS Y VULNERABILIDAD

Veamos ahora cuál es la composición de las familias que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad en términos de sus ingresos. Antes de proceder con las estadísticas, se debe advertir al lector que los valores de los ingresos familiares fueron deflactados a partir del INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor), calculado por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), el índice más utilizado para este tipo de procedimiento (Corseuil y Foguel, 2002).

El año base para el deflactor es 2006. Además, el siguiente análisis proporciona una correlación entre hogar y familia. Se utilizó este procedimiento debido a que no existe en el registro una variable exclusivamente de familia, siendo ésta subordinada al domicilio. Sin embargo, evidencias concretas desestiman esta correlación, ya que hay hogares que tienen más de una familia (hay casos en los que existe presencia de dos o más responsables legales del programa que residen en el mismo hogar). Como se muestra en el siguiente cuadro, 7.8% de las familias se encuentra en esta situación. Para evitar sesgos, estos casos se determinaron como “sin clasificación”, ya que demarcan realidades que merecen ser mejor investigadas. Una vez puntualizado lo anterior, vemos que las familias de tipo nuclear son mayoría (55.6%) de los beneficiarios. Este grupo, familias integradas por cónyuges e hijos (independientemente del número), comprende casi la mitad (48%) de todas las familias analizadas. Se debe tener en cuenta que las familias monoparentales, aunque son menos numerosas, contribuyen con una importante cuota de 36.6% de todos los hogares.

TABLA 9

*Distribución de las familias según el tipo de acuerdo familiar (en %)*

	%
Nuclear (padre, madre e hijos)	48.8
Nuclear ampliada (padre, madre, hijos y parientes y/u otros)	6.8
Monoparentales (padre o madre, e hijos)	27.2
Monoparentales ampliadas (padre o madre, hijos y parientes y/u otros)	9.4
Sin clasificación	7.8
Total	100.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

## EFECTOS DE LA “MATERNIDAD”

Pasamos ahora al patrón de ingresos de las familias inscritas en el Programa Bolsa Familia. Una primera evidencia digna de resaltar es que las familias monoparentales, ya sean simples o ampliadas, tienen en promedio ingresos muy por debajo de las nucleares. El ingreso promedio de las familias monoparentales es de R\$ 287.9 (véase el cuadro 10), es decir, cerca de 27% inferior a la media de ingresos de las familias nucleares (R\$ 393.1). Si tenemos en cuenta que la presencia de los hijos es algo considerado en el acuerdo, observamos que las familias monoparentales tienen una situación de mayor vulnerabilidad en términos de ingresos que las biparentales. Esto es debido a que el costo de criar un hijo se convierte en responsabilidad total para uno de los padres, dificultando muchas veces el acceso a recursos por parte de estas personas. También es importante destacar que las familias con la presencia de familiares o en otros (denominadas aquí ampliadas) tienen un mayor promedio de ingresos que aquellas que incluyen solamente padres e hijos(as), o con un cónyuge y el hijo(a).

TABLA 10

*Distribución del ingreso familiar mensual por tipo de familia (en R\$)*

TIPO DE FAMILIA	INGRESO FAMILIAR
Nuclear	366.4
Nuclear ampliada	419.8
Nuclear (media)	393.1
Monoparentales	229.8
Monoparentales s ampliadas	346.0
Monoparentales (media)	287.9

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

La situación se vuelve más crítica cuando nos damos cuenta de que la distribución de los ingresos no cambia de rumbo en relación con el sexo. Esto se puede ver en el siguiente cuadro.

TABLA 11

*Distribución del ingreso familiar mensual por tipo de familia según sexo del beneficiario (en R\$)*

	MASCULINO	FEMENINO
	INGRESO FAMILIAR	INGRESO FAMILIAR
Nuclear	391.9	364.7
Nuclear ampliada	442.2	418.2
Monoparentales	220.1	230.1
Monoparental ampliada	418.5	342.8

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

Los hogares encabezados por mujeres tienden a tener un nivel inferior de ingresos que aquellos que son encabezados por hombres, en casi todos los tipos de familias consideradas, excepto para familias monoparentales. De hecho, la explicación de esas discrepancias se torna comprensible si tenemos en cuenta que factores de orden cultural establecen diferentes roles entre géneros. Los cuales presuponen que las mujeres deben cuidar de los hijos y la casa. En situaciones como la examinada en este estudio, se observa que los efectos de esa do-

ble, a veces triple jornada, llamada por algunos “maternidad”, son bastante perjudiciales, ya que las mujeres, además de las tareas domésticas, a menudo se encargan de conseguir ingresos en condiciones más desfavorables que los hombres (las mujeres tienden a tener menores salarios, jornada de trabajo reducida y mayores tasas de desempleo). Por otra parte, cabe señalar que la inmensa mayoría de los hogares analizados son encabezados por mujeres (94.1%), lo que hace de este hallazgo algo aún más problemático.

Hemos visto que hay una aparente excepción a la regla: las familias monoparentales. En tales casos, las familias encabezadas por mujeres tienen un mayor nivel de ingresos (cerca de R\$ 10 más) que los hogares encabezados por hombres. Tenemos aquí una interesante situación en la que los hombres solos, encabezando una familia, y con hijos, tienden a negociar de forma menos favorable que la combinación de cuidado de los hijos y la obtención de ingresos. Para las mujeres, en parte por los efectos de muchos años de socialización de los roles de género, estas tareas pueden realizarse de mejor manera. Los resultados discutidos aquí sugieren que las familias monoparentales, especialmente las encabezadas por mujeres, presentan una situación de mayor vulnerabilidad que aquellas en términos del patrón de ingresos. Para comprender el impacto del cuidado de los hijos pequeños en la composición de los ingresos familiares, veamos los datos presentados en el cuadro siguiente.

TABLA 12  
*Distribución del ingreso familiar mensual por tipo de familia con hijos de hasta 6 años (en R\$)*

TIPO DE FAMILIA	NIÑOS DE HASTA 6 AÑOS	MENORES DE 6 AÑOS QUE ASISTEN A LA GUARDERÍA
	INGRESO FAMILIAR	INGRESO FAMILIAR
Nuclear	346.9	424.5
Nuclear ampliada	403.0	536.4
Monoparentales	222.2	167.0
Monoparental ampliada	304.3	335.0

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

Podemos completar las formulaciones anteriores diciendo que la presencia de niños pequeños (de hasta 6 años) es, en efecto, un factor que contribuye a la caída de los ingresos familiares. Sabemos que el cuidado de los niños de esta edad requiere esfuerzos adicionales de los padres, que a menudo disminuyen el tiempo disponible de estas personas para conseguir ocupaciones remuneradas. El análisis de los datos muestra que las familias con hijos de hasta 6 años en cualquier tipo de familia considerada, tiene un ingreso medio inferior que el resto de las familias. Veamos los números: las familias nucleares con hijos de hasta 6 años tienen un ingreso 5% inferior al resto de las familias nucleares. Por lo que respecta a las familias nucleares ampliadas, monoparentales y monoparentales ampliadas con hijos de hasta 6 años las diferencias son, respectivamente, -4%, -3% y -120%.

Es importante destacar que la actuación del poder público puede ser un factor importante para revertir esta situación de vulnerabilidad económica. Al comparar el ingreso promedio de las familias con hijos de hasta seis años con el ingreso promedio de las familias con hijos de hasta seis años que asisten a las guarderías, vemos que estas últimas tienen, en general, un mejor nivel de ingresos. Para las familias nucleares, la ventaja de tener a sus hijos en la guardería se encuentra en un nivel de 22%. Entre las nucleares ampliadas, de 33%, y para las monoparentales ampliadas de 10%. La excepción se encuentra en las monoparentales simples, las cuales mostraron una disminución de 25% en el patrón de ingresos. Una hipótesis para este hecho puede estar relacionada con el horario de funcionamiento de las guarderías en el municipio de Campinas. El tiempo establecido para la actividad de las guarderías es de las 7:00 a las 17:00 horas, sin embargo, muchas, por muy variadas razones, sólo abren a las 8:00 y cierran a las 16:45 horas. La necesidad de tener que dejar a sus hijos en la guardería un poco más tarde y de tener que conseguirlo cerca acaba por impedirles a estas madres obtener alguna actividad remunerada. Además, muchas madres tienen más de un niño(a) sin la edad mínima para asistir a la guardería. A pesar de esta discrepancia en relación con las familias monoparentales, podemos ver entonces que colocar a los hijos a temprana edad en las guarderías o el kínder—evitando así soluciones individuales y privadas para su atención—, puede significar una seguridad económica para las mujeres y, en muchos casos, la única alternativa para el cuidado de los hijos.

#### EFFECTO DE LA JUBILACIÓN Y LAS PENSIONES

Ahora, sobre la base de lo expuesto, atendemos el fenómeno de las jubilaciones y pensiones en el ingreso promedio de los hogares considerados. Si anali-

zamos los datos de la tabla de abajo, vemos que la presencia en la familia de un titular, un jubilado o pensionado reduce drásticamente la probabilidad de estar en una situación de vulnerabilidad. Las cifras son muy expresivas en ese sentido. Se puede apreciar que una familia nuclear con la presencia de un jubilado/pensionado tiene un ingreso promedio mensual de R\$ 454.9, cantidad 24% superior al ingreso medio de las familias nucleares (véase el cuadro 10). Para las nucleares ampliadas, la diferencia en favor de aquellas que tienen jubilados/pensionados se eleva a 43%. En las monoparentales, cuando existe un jubilado/pensionado, el ingreso medio se sitúa en R\$ 295.8, cifra 29% superior a la media de ingresos de todas estas familias. Por último, la diferencia en favor de las monoparentales ampliadas que cuentan con jubilados/pensionados es de 30%.

CUADRO 13

*Distribución de los ingresos familiares y el ingreso per cápita por tipo de familia donde hay jubilados y/o pensionados (en R\$).*

	INGRESO FAMILIAR
Nuclear	454.9
Nuclear ampliada	601.8
Nuclear (media)	528.4
Monoparentales	295.8
Monoparental ampliada	451.6
Monoparentales (media)	373.7

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

Lavinias y Nicoll (2006), al analizar los datos de la PNAD de Brasil, ya habían notado este impacto favorable de la presencia de un jubilado/pensionado en la familia. Para estos autores, “la presencia de un jubilado o pensionado de edad avanzada es el factor más importante para reducir el riesgo de vulnerabilidad en las familias pobres y necesitadas” (Lavinias y Nicoll, 2006: 88). Es útil subrayar que el peso de la jubilación y las pensiones, para reducir la vulnerabilidad se ha debatido a menudo en relación con la extensión de las pensiones a los trabajadores rurales a partir de la promulgación del texto constitucional de 1988. En este marco, que se encuentra en la obra de William Delgado (1991), una referencia importante, el impacto de las jubilaciones rurales se considera como extremadamente favorable en términos de reducción de la

pobreza y la miseria en estas áreas, contribuyendo a la valoración de las personas mayores en el entorno familiar y a estimular las regiones económicas que estaban fuera del proceso de desarrollo.

Sin embargo, el ejemplo de los beneficiarios de Campinas indica que estos efectos positivos también deben tenerse en cuenta en áreas metropolitanas. Aunque la pobreza a nivel nacional no puede considerarse un fenómeno de las áreas metropolitanas, ésta no deja de ofrecer en las regiones más desarrolladas, como en Campinas, tasas significativas. Por tanto, tenemos que examinar más detenidamente la influencia de las políticas de bienestar como una forma de reducir la vulnerabilidad de las familias más pobres en Campinas. La tarea de medir estos efectos en un contexto metropolitano es más difícil que en lugares donde los recursos que provienen de la jubilación a veces superan el presupuesto municipal, pero no por ello son menos importantes.

Es necesario señalar, tal como se ha visto en relación con la guardería, la importancia del Estado a través de las políticas públicas, en la disminución de hogares vulnerables. Como el ejemplo de Campinas sugiere, las políticas de asistencia social, tales como la generalización del derecho a la jubilación, son fundamentales para la reproducción social de un gran número de familias, ya que se paga el salario mínimo que, aunque no es muy alto, es de suma importancia dentro de la realidad vivida por las personas.

#### EFFECTOS DE LUGAR

Finalmente, nos resta centrar nuestra atención en otro factor importante para la comprensión de la situación socioeconómica de las familias registradas. Ésta es la desigual distribución de bienes y servicios públicos dentro de un espacio determinado. Es necesario considerar que las diferencias de oportunidades que figuran en nuestra sociedad no se reflejan de manera mecánica en los usos y apropiación del llamado “espacio social”. Sabemos, de hecho, que en cualquier ciudad existe una jerarquía de espacios que acompaña, hasta cierto punto, las jerarquías presentes en las relaciones entre personas. Dependiendo de su posición social los individuos tienen mayor o menor capacidad para asumir la propiedad de bienes simbólicos y materiales relacionados con el espacio.

Tomemos, por ejemplo, dos distritos de la ciudad de Campinas: la de Cambuí (región noble, en el centro) y el Parque Oziel (la ocupación, zona sur). La primera está, de hecho, llena de propiedades positivas. Todas las calles de este barrio están pavimentadas y con iluminación. Casas y apartamentos son abastecidos con los servicios públicos de agua, alcantarillado y electricidad. En este lugar se ubican las escuelas (públicas y privadas), universidades, hospita-

les, clínicas, bares, teatros, hoteles, restaurantes, panaderías, supermercados, bancos, iglesias y librerías. Frecuentemente circulan por las calles del distrito autobuses, taxis y coches. Guardias, municipales y estatales vigilan los lugares de recreación con una periodicidad digna de resaltar. Todos estos bienes y servicios, y otros que fueron dejados de lado, confieren facilidades, prestigio y distinción a la gente de esta ciudad. Sobra decir que en el Parque Oziel, el lugar de ocupación, la mayoría de propiedades de este tipo está ausente.

Autores como Pierre Bourdieu (2003) reflexionan sobre la lucha por la propiedad de espacios existente en nuestra sociedad. Para este autor, las disputas sobre la propiedad de bienes (materiales y simbólicos) están visceralmente relacionadas con las disputas por el espacio. Se puede hablar, por tanto, de “ingresos de localización” cuando determinados agentes consiguen obtener ciertos bienes raros y codiciados, tales como escuelas, hospitales y bienes culturales, y disfrutar del usufructo generado por estas posesiones. El sociólogo francés sugiere posibilidades de dominio de espacios a través de la apropiación de bienes públicos y privados que se encuentran distribuidos en el espacio. Sin embargo, ¿cómo estas disputas sobre la apropiación de espacios se encuentran relacionadas con las características de las familias beneficiarias y su vulnerabilidad? Es precisamente cuando pensamos en el otro extremo, es decir, en los grupos sociales que por falta de capital (ya sea material o simbólico), están alejados de los bienes raros y codiciados. Es a lo que el autor se refiere como “efectos del lugar”. Como se puede leer a continuación:

La reunión en el mismo lugar de una población homogénea sin posesiones tiene también el efecto de redoblar la falta de posesiones, principalmente en materia de cultura y de práctica cultural: las presiones ejercidas en la escala de clase o de establecimiento escolar o una escala de conjuntos habitacionales para los más necesitados o más afectados por las exigencias que constituyen la existencia “normal” producen un efecto de atracción, a la baja, por lo tanto la nivelación, no deja otra salida que emigrar (la mayoría de las veces se define por la falta de recursos) a otros lugares (Bourdieu, 1997: 166).

Por tanto, es un desafío para las políticas sociales terminar con los “efectos del lugar” en las zonas con grandes concentraciones de pobres y hacer, como menciona Torres (2004), que las características del lugar de residencia dejen de ser factores decisivos para la reproducción de la pobreza. Así, se torna importante preguntarse: ¿cómo se aprecian esos llamados efectos de lugar en los datos aquí presentados? A fin de comprender mejor el tema, considere los datos en el siguiente cuadro.

TABLA 14  
*Distribución del ingreso mensual por característica  
del domicilio (en R\$)*

	INGRESO FAMILIAR
“Invasión”	258.5
Propio/alquilado	359.6
Desecho sanitario de red pública	333.9
Desecho sanitario otras formas	297.0
Abastecimiento de agua de red pública	327.5
Abastecimiento de agua otras formas	261.3

Fuente: Cadastro Único Governo Federal.

Centrémonos inicialmente en la discrepancia en el ingreso familiar medio de los hogares clasificados como invasión (que corresponde a 26.5% del total de hogares registrados) y propios o de alquiler (44.6% del total). Vemos que los hogares en este último caso tienen media de ingreso familiar de alrededor de 40% más que los catalogados como “invasión”. Es importante recordar que los hogares que se catalogan como “invasión” tienen los peores indicadores en términos de acceso a la red pública (agua y alcantarillado) y se encuentran en lugares desprovistos de tales bienes y servicios. Situación similar se produce cuando cotejamos el destino de las aguas del alcantarillado y el ingreso familiar mensual. Se puede ver, en este caso, el impulso dado al ingreso por los servicios ofrecidos por el Estado, que es la existencia de una red pública de alcantarillado. Hogares situados en lugares así tienden a tener un ingreso familiar medio de 12% superior que aquellos que se deshacen de sus desechos por medio de formas alternativas tales como: fosas rudimentarias, fosas sépticas, cielo abierto, zanja u otros. También fue muy sugerente comparar el ingreso con el suministro de agua. Del mismo modo, en los lugares donde existe suministro de agua por parte de la red pública, el ingreso familiar medio tiende a ser mayor (alrededor de 25%) que en los hogares que captan el agua de otra forma (por ejemplo, pozos, carro pipa).

El análisis de los datos sugiere que vivir en localidades carentes de determinados bienes públicos esenciales, como la disponibilidad de agua y alcantarillado público, será un elemento importante para determinar el grado de vulnerabilidad y pobreza de las familias. Así, entre los beneficiarios, incentivar políticas públicas que promuevan “las ganancias de la localización”, co-

mo la ampliación de la cobertura de agua y alcantarillado público, son esenciales para revertir los efectos nocivos del lugar.

## CONCLUSIONES

A través de estas páginas intentamos ofrecer un panorama general de las condiciones socioeconómicas de las familias que participan en el Programa Bolsa Familia en la ciudad de Campinas. Cabe destacar que los resultados no permiten hacer inferencias concluyentes acerca de la situación de los beneficiarios y sus familias, sin embargo, plantean ciertas cuestiones que deben ser mejor analizadas a la luz de nuevas investigaciones.

En cuanto a la situación de los hogares, parece indudable que un análisis más profundo sobre las condiciones de vida de las familias que viven en situación de “invasión” debe llevarse a cabo. Conviene recordar que este grupo se encuentra en una posición relativamente peor que el conjunto de hogares donde residen las personas que participan en el programa. Sólo por mencionar algunos ejemplos, hemos visto cómo las características de construcción, o los desechos sanitarios, o los ingresos según el padrón, en el caso de los “invasores”, mostraban peores indicadores que en el resto de la población analizada. Por tanto, es esencial que estas localidades sean consideradas como prioritarias de las políticas de infraestructura urbana en el municipio. Además, comprender la forma de vida y estrategias sociales de reproducción de estas familias es una importante herramienta para que éstas abandonen la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Otro aspecto digno de resaltar fue la cantidad de personas (beneficiarios del programa) que vinieron de otras localidades. Recordemos que 80% de los responsables legales del programa nacieron fuera de la ciudad de Campinas. Partiendo del supuesto de que las condiciones de miseria y pobreza no crean necesariamente lazos de sociabilidad y vínculos sociales entre estas personas, es importante tener en cuenta que la mayoría de estas familias han tenido dificultades para sentirse integrados en función de los cambios físicos y sociales que envuelven los procesos migratorios. Así, una mejor comprensión sobre la forma de “enraizamiento” de estas familias nos parece una tarea más que apropiada.

Debe considerarse también la situación de los hijos, especialmente los que se encuentran en edad escolar. A pesar de que la información presentada se refiere al momento anterior al beneficio, llama la atención el elevado porcentaje de personas que no estudian ni trabajan (45% de los hijos de más de 18 años). Conocer las razones que ayuden a comprender esta situación sin

duda contribuirá a mejorar el programa, ya que tiene como base la lucha contra la pobreza por la perspectiva generacional. Además, se pudieron apreciar algunas situaciones de mayor vulnerabilidad entre las personas y sus familias, dignas de un mejor entendimiento. A partir de esta información, vale la pena mencionar el alto porcentaje de familias monoparentales encabezadas por mujeres. Observamos cómo las familias de este tipo se encuentran en peor situación que otras. Es importante por lo mismo generar un conocimiento más preciso sobre las formas de reproducción social de las familias que están en esta condición.

Por último, debemos investigar si la transferencia de ingresos es suficiente para reducir la pobreza y las desigualdades sociales. En un reciente artículo, Lavinás (2006) indica que los programas de transferencia de ingresos no deben ser vistos como una panacea para resolver los problemas sociales de Brasil. No se trata, en realidad, de negar los efectos positivos de la aplicación de tales políticas en la reducción de los niveles de pobreza, sino de evidenciar que éstos son insuficientes para revertir la desigualdad en el contexto de la sociedad brasileña. La razón es relativamente simple. Hemos visto que entre los factores que más contribuyen a alejar a las familias de situaciones de vulnerabilidad económica está la posibilidad de tener acceso a los servicios públicos de carácter universal, tales como salud, educación, saneamiento, etcétera.

Se mencionó a lo largo de este artículo cómo la posibilidad de colocar a un niño en la guardería, tener un jubilado/pensionado en la familia, residir en un hogar con acceso al agua son, por ejemplo, factores clave para elevar el ingreso promedio de las familias. Recordemos que estas características se refieren a los derechos universales de los individuos: como la educación a partir de cierta edad, la jubilación y los servicios básicos de saneamiento, entre otros. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario que el Estado proporcione estos servicios. El problema, según Lavinás, es que el Estado (en sus tres niveles: federal, estatal y municipal) ve reducido su gasto en los llamados servicios públicos universales. Podemos señalar que la superación de la pobreza y la desigualdad pasa por la transferencia de ingresos, pero no termina ahí. Es necesario que el Estado actúe también con políticas universales combinadas con la transferencia de ingresos. Debemos recordar que al hacerlo, el Estado está, de hecho, poniendo en práctica una de las dimensiones fundamentales que sustenta a Bolsa Familia.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOURDIEU, P. (2003). *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Editora Vozes.
- CORSEUIL, C. y Foguel, M. (2002). *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE*, Texto para discusión, n.º 897. Rio de Janeiro: IPEA. Disponible en línea en: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td\\_0897.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0897.pdf)
- DELGADO, G. y Cardoso, J. (1999). *O Idoso e a Previdência Rural No Brasil: a experiência recente da universalização*. Texto para discusión, n.º 688. Rio de Janeiro: IPEA. Disponible en línea en: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0688.pdf>
- DURHAM, E. (1973). *A Caminho Da cidade: a vida rural e a migração para São Paulo*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- GARCÍA, A. (1989). *O Sul; caminho do roçado*. Brasília: Editora Universidad de Brasília.
- LAVINAS, L. (2006). *Transferência de renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro*. Mimeo.
- LAVINAS, L. y Niccol, M. (2006). Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco. En *Dados*, Vol. 49, n.º 1. Rio de Janeiro.
- PIRES, A. y otros. (1991-2000). Composição da População da RMC por Cor/Raça. En *Estudos Caesec*, Año 4, n.º 1. Campinas: Mimeo.
- PIRES, A. (2007). *Ruralidades em Transformação: agricultores, caseiros e moradores de condomínio*. São Paulo: Ed. Annablume/Fapesp.
- SOARES, F., Ribas, R. y Osorio, R. (2997). *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países*. Brasília: Centro Internacional de Pobreza-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponible en línea en: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>
- SOARES, F., Soares S., Medeiros, M. y Osorio, R. (2006). Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para discusión, No. 1228. Rio de Janeiro: IPEA. Disponible en línea en: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1228.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf)
- TORRES, H. (2004). *Políticas Sociais e Território: uma abordagem metropolitana. São Paulo em Perspectiva*. Sao Paulo: Fundação Seade.
- WOORTMANN, E. (1995). *Herdeiros, Parentes e Compadres*. São Paulo-Brasília: Hucitec e Edunb.

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS  
EN GRUPOS VULNERABLES



LA ATENCIÓN A COLECTIVOS MARGINALES Y DESFAVORECIDOS  
EN EL CENTRO MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES MALVARROSA  
(VALENCIA, ESPAÑA): DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA REGLADA  
AL INGRESO GARANTIZADO DE CIUDADANÍA

*Raúl Lorente-Campos<sup>1</sup>*

INTRODUCCIÓN

Los programas de transferencias son relativamente nuevos en los países del sur de Europa, pero cuentan con un poco más de tradición respecto a los existentes en Latinoamérica. En el caso de la Comunidad Valenciana, el programa de Prestación Económica Reglada fue implantado desde el año 1990 con el objetivo de formar capacidades básicas en individuos en riesgo o situación de exclusión social; el incremento del ingreso de estos núcleos familiares ha sido condicionado al cumplimiento de unos mínimos en la alimentación, salud y educación de los miembros de la unidad doméstica, sobre todo de los menores, para evitar la reproducción de las situaciones de marginación en futuras generaciones.

El primer objetivo en el presente artículo es analizar en un ámbito territorial concreto, el área del Centro Municipal de Servicios Sociales (CMSS) Malvarrosa, en la ciudad de Valencia, cómo está funcionando el Programa de Prestación Económica Reglada, y sobre todo conocer el impacto en las condiciones de vida de los destinatarios de la prestación<sup>2</sup>. Para ello, en primer lugar,

<sup>1</sup> Profesor de la Universidad de Valencia (España). Investigación financiada por el Ayuntamiento de Valencia a través de la Mesa de Solidaridad Malvarrosa. Correo electrónico: raul.Lorente@uv.es

<sup>2</sup> Este artículo se desprende en parte de un estudio mucho más amplio titulado "Análisis de la realidad social de la

se analizará y caracterizará el área de estudio y la población que vive en ella, centrando la atención en las condiciones de vida de los potenciales usuarios de los CMSS y personas con mayor probabilidad de solicitar esta prestación. Así, al analizar la naturaleza de las consultas al CMSS Malvarrosa se observa que la mayor parte de las mismas están relacionadas con la situación económica y la falta de ingresos de las personas que acuden (cerca de 40% de las consultas).

Para hacer frente a la falta de ingresos en los hogares, surgió la Prestación Económica Reglada (PER), cuyo objetivo final era insertar profesionalmente a estas personas para que pudieran valerse por sí mismas y resolver su situación en el “mientras tanto”. Por dicha razón, en el documento se analiza pormenorizadamente la aplicación del programa PER y sus principales limitaciones. El siguiente objetivo que nos marcamos en el artículo es analizar el cambio normativo que se produjo con la promulgación de la Ley de Ingreso Garantizado de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana y los cambios que la misma tuvo en el contexto de la política social valenciana, al cambiar de un esquema que buscaba la inserción laboral (PER) a otro cuyo objetivo es garantizar un ingreso no condicional y universal. Por último, el artículo se cierra con un apartado de conclusiones.

La metodología seguida para la realización de este estudio es de naturaleza cualitativa. De hecho, con la salvedad de las estadísticas municipales y estatales utilizadas para extraer las principales características de los habitantes del área de estudio y de la propia zona<sup>3</sup>; el resto de la investigación se ha basado en técnicas cualitativas, principalmente la entrevista semiestructurada, el análisis de fuentes documentales y la observación participante. Esta metodología se muestra acorde con los objetivos planteados, en los que básicamente nos interesa profundizar en aspectos cualitativos, como los problemas y limitaciones de determinados programas de política social en su aplicación concreta. Se ha realizado una serie de entrevistas a informantes clave (entre ellos los técnicos de servicios sociales del CMSS Malvarrosa) que por su implicación profesional nos han permitido profundizar, a la vez que nos han aportado una visión cualitativa de las temáticas tratadas.

Las entrevistas realizadas han sido de tipo semiestructurado o enfocada (*focused interview*), en las que se parte de un guion de ítems a tratar, pero de forma lo suficientemente flexible que deja libertad al entrevistado para que

---

zona de actuación de la Mesa de Solidaridad de Malvarrosa”, impulsado por ACEFI (Asociación Cultural Espacio de Formación Integral), asumido por la Comisión de Prevención de la Mesa de Solidaridad de Malvarrosa y financiado por el Ayuntamiento de Valencia.

<sup>3</sup> Se ha hecho uso de datos suministrados por Estadística Municipal del Ayuntamiento de Valencia, información de las diferentes Consellerías de la Generalitat Valenciana, datos suministrados por el Instituto Valenciano de la Vivienda, y datos suministrados directamente por el Ayuntamiento de Valencia.

pueda incluir y comentar temas no contemplados previamente, así como al entrevistador para que profundice en los asuntos de más relevancia (Merton y Kendall 1946, Ruiz Olabuenaga e Ispizua, 1989). Esta estructura flexible ha permitido establecer un tipo de conversación fluida entre entrevistador y entrevistado, que ha facilitado el debate y ha enriquecido enormemente la visión de los temas tratados.

La otra gran fuente de información ha sido el análisis documental de las memorias anuales del CMSS Malvarrosa, de otra documentación relevante del centro, así como de guías de recursos y memorias de otras administraciones que actúan en el área y de la abundante legislación sobre este ámbito. Igualmente se ha considerado necesaria la observación directa, que se ha concretado con el desplazamiento al área de estudio en multitud de ocasiones con el objeto de contrastar los datos estadísticos y las opiniones de los informantes con la realidad observada.

#### CARACTERIZACIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO Y SU POBLACIÓN

Para abordar la aplicación concreta de las políticas sociales, creemos necesario analizar previamente los principales rasgos de la población objeto de estas políticas. Por ello, en el presente apartado nos centramos en mostrar las características principales de esta población y cómo vive, para poder dibujar el contexto de necesidades y carencias en el cual se inscribe la actuación de los servicios públicos que posteriormente desarrollaremos.

El área en que se centra el presente estudio (área que cubre el Centro Municipal de Servicios Sociales Malvarrosa) comprende cinco barrios de la ciudad de Valencia con unos rasgos y características diferentes a causa del proceso histórico que los ha conformado y a las características de la población que vive en cada uno de ellos. Los cinco barrios pertenecen a la Junta Municipal del Marítimo y se engloban en dos distritos diferentes: Cabañal-Cañamelar<sup>4</sup>, Malvarrosa<sup>5</sup> y Beteró<sup>6</sup> pertenecen al Distrito Municipal de Po-

<sup>4</sup> Cabañal-Cañamelar es el núcleo de población más antiguo de los estudiados y tiene su origen como un pueblo de pescadores –fue un antiguo núcleo de población que formaba parte de Poble Nou de la Mar-. Este municipio no se integró a la ciudad de Valencia hasta 1897 (juntamente con Vila Nova del Grao, actual barrio del Grao). El hecho de haber sido parte de un municipio diferenciado de la ciudad de Valencia durante el siglo XIX ha desarrollado una conciencia colectiva de comunidad diferenciada, reforzada por la separación y límites físicos que han existido durante mucho tiempo con la ciudad –el cordón de huerta y la línea de ferrocarril hacia Barcelona-. La pervivencia de una conciencia colectiva de comunidad diferenciada se produce también en el barrio de Malvarrosa, y ello a pesar de que en la actualidad han desaparecido las barreras físicas y de la progresiva construcción de los barrios que hacen de nexo con la ciudad.

<sup>5</sup> El barrio de Malvarrosa se conformó básicamente durante el Proceso Desarrollista de los años sesenta del siglo XX.

<sup>6</sup> Beteró tiene su origen como barrio con la construcción del grupo de viviendas sociales Virgen del Carmen por el Ministerio de la Vivienda en los años sesenta. Se trata de un grupo de vivienda social muy grande y sobre

blados Marítimos; Isla Perdida<sup>7</sup> y Ciudad Jardín<sup>8</sup> pertenecen al Distrito Municipal de Algirós. Se trata de unos barrios de densidad poblacional relativamente baja si los comparamos con la media de la ciudad de Valencia. Éstos tuvieron un importante aumento poblacional en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, donde surgen dos de los contextos de estudio: Isla Perdida y Ciudad Jardín. En los últimos años la población de la zona de estudio se ha mantenido básicamente estable en torno a los 65 000 habitantes, con un proceso neto de pérdida de población en el barrio de Cabañal-Cañamelar. Este barrio presenta además un proceso de envejecimiento de la población residente particularmente acentuado, así como otros factores de vulnerabilidad social en los que posteriormente entraremos.

Diversos indicadores de ingreso y empleo desagregados por barrios<sup>9</sup> muestran que, en general, se trata de un área degradada y con numerosas problemáticas sociales, al incluir algunos de los barrios más populares de la ciudad: Cabañal-Cañamelar, Malvarrosa, Beteró e Isla Perdida; vinculados tradicionalmente al empleo portuario de la ciudad, y con bolsas importantes de marginación social. Junto a esta realidad, que podemos decir que es mayoritaria, aparece también el perfil de habitantes de clases medias y profesionales, sobre todo concentrado en el barrio de Ciudad Jardín –que claramente se distingue de los otros barrios en el estatus socioeconómico de sus vecinos–, pero también en varias zonas de cada uno de los lugares citados, puesto que una de las características que presentan es un considerable grado de heterogeneidad interna.

Se trata, por tanto y en líneas generales, de un área deprimida y de baja actividad económica en comparación con la media de la ciudad de Valencia. Y ello a pesar de haber acogido en las proximidades del área dos de los eventos

---

todo muy extendido sobre el territorio, con una configuración singular e integral que incluye dotación escolar y unos mínimos servicios y que se extiende por una superficie aproximada a la mitad de la demarcación del barrio.

<sup>7</sup> Este barrio también tiene sus orígenes en los bloques de viviendas sociales Valencia al Mar I y II, popularmente conocidos en la ciudad como La Isla Perdida al construirse en los años sesenta aislados de otros núcleos de población en medio de la nada. Esta denominación popular acabó por bautizar a todo el barrio como nombre oficial en 1981.

<sup>8</sup> El barrio de Ciudad Jardín es una zona residencial fruto del crecimiento de la ciudad de Valencia a través de la Avenida Blasco Ibáñez en las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Este barrio está mayoritariamente habitado por clases medias y profesionales, por tanto presenta un mapa social diferente a los otros barrios del estudio. El barrio se desarrolló mediante una buena planificación urbanística, y predomina la vivienda de calidad. El nombre del barrio hace referencia a la multitud de pequeños jardines que se encuentran repartidos por su interior. Este barrio no tiene ningún núcleo de viviendas sociales en su interior.

<sup>9</sup> Nivel de Ingreso, Turismo por cada 100 habitantes (Estadística Municipal del Ayuntamiento de Valencia). Tasa de Actividad, Tasa de Paro, Tasa de Temporalidad, Distribución de Profesiones (Censo de Población y Vivienda, INE). Véase "Análisis de la realidad social de la zona de actuación de la Mesa de Solidaridad de Malvarrosa" para un análisis detallado de esta cuestión.

deportivos más destacables de la ciudad en los últimos tiempos (la “America’s Cup” en 2007 y el Gran Premio de Fórmula 1 de Europa de Automovilismo en 2008 y 2011). Pero ambas celebraciones han tenido un mínimo impacto sobre el área, tanto en el espacio o medio urbano como desde una perspectiva temporal. En el medio urbano podemos decir que han afectando a una reducida parte del territorio, exclusivamente la fachada marítima meridional de la ciudad, y han desarrollado una actividad económica muy concentrada y aislada del resto del tejido social y económico del área, creando infraestructuras y actividades efímeras en las que pasado el evento ha desaparecido la actividad. Dentro del área, el barrio de Cabañal-Cañamelar juega un papel de polo o articulador de la actividad, concentrando gran parte de las actividades económicas y de los flujos comerciales cotidianos que se dan en la zona. Este mayor dinamismo se produce a través de su mercado (el segundo más importante de la ciudad) y de diversas empresas y comercios instalados en el barrio en una proporción superior al resto de barrios analizados.

A continuación, analizamos brevemente la situación de cada uno de los barrios que componen el área de estudio, centrándonos en los bloques de viviendas sociales por concentrar la población socialmente más frágil, con mayores niveles de escasez y en mayor medida usuarios de los servicios y de los distintos programas del CMSS Malvarrosa.

### *El barrio de Cabañal-Cañamelar*

Actualmente el barrio presenta una heterogeneidad urbanística elevada al convivir casas típicas de una planta con edificios de hasta nueve alturas construidos durante los años sesenta y posteriores, y a pesar del predominio de las casas o de los edificios según áreas del barrio la mezcla es continua. Una característica común es la degradación del barrio a causa, entre otras cosas, de la ausencia de inversiones públicas, ya que el plan de reforma urbanística integral (PERI del Cabañal-Cañamelar) y todas las inversiones que se contemplan están sujetos a la polémica prolongación de la avenida Blasco Ibáñez. Este proyecto en caso de materializarse partiría en dos el barrio con la construcción de una gran avenida y grandes torres de pisos ajenas a la morfología del barrio. En amplias zonas del mismo todavía predominan las construcciones bajas y se detecta la existencia de casas abandonadas y que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad debido a la urgente necesidad de inversiones para restaurarlas. Muchas de ellas datan de principios del siglo pasado y tienen un elevado valor artístico y arquitectónico.

El ambiente que se respira en la zona es el típico de barrio, con muchos bares que juegan el papel de lugar de reunión y la gente hace “vida en la calle”. Sin embargo, hay partes del barrio muy deterioradas, como por ejemplo la plaza Doctor Lorenzo de la Flor o la plaza del Rosario y el parque de la calle del Amparo, donde se hace patente el abandono por parte del Ayuntamiento en el mantenimiento de éstos. En los alrededores de estas plazas vive población con muy escasos recursos económicos, muchos de ellos de etnia gitana, que se dedican a recolectar cartones, desperdicios y chatarra, así como a otras actividades marginales y del sector informal.

El barrio engloba varios bloques de viviendas sociales. En el grupo de viviendas Ramón Laporta se han hecho inversiones públicas de reurbanización y rehabilitación y presentan un aspecto exterior bastante cuidado e integrado en el conjunto del barrio. Es un grupo de 44 viviendas todas actualmente de titularidad privada, con una superficie útil que supera los 70 m<sup>2</sup>. El grupo engloba al colegio Enrique Terrasa y un parque y jardín inaugurado en 1992, así como unas pistas deportivas municipales. Este grupo limita con construcciones de apariencia semejante y no presenta a primera vista problemas de integración social de sus habitantes.

Las características de estas viviendas y de sus ocupantes son bastante diferentes de las del otro bloque de viviendas sociales del barrio, el grupo Ruiz de Jarabo. Este grupo está constituido por un edificio de seis alturas y 168 viviendas. La titularidad de 137 de estas viviendas ha sido transferida a sus adjudicatarios. Hay 16 modelos de vivienda con una superficie útil que oscila entre los 31.7 m<sup>2</sup> (lo que constituye una superficie insuficiente para poder vivir una familia) y los 58.8 m<sup>2</sup>. A pesar del tiempo transcurrido desde su construcción a finales de la década de los 50, el área que rodea el edificio presenta graves deficiencias, ya que está aún sin urbanizar, rodeada de descampados donde se localizan numerosas infraviviendas (“chabolas” y construcciones en estado ruinoso) habitadas por población marginada. La observación directa muestra que se trata de un núcleo mucho más degradado, urbana y socialmente que el resto, con un cuantioso conjunto de población marginada que se dedica a actividades del sector informal (compraventa de chatarra, recogida de cartones, etcétera) y con graves problemas de ausentismo escolar. Los problemas sociales de los inquilinos de estas viviendas se encontrarían multiplicados en las familias que habitan las infraviviendas de las proximidades.

Esta parte del barrio, junto con la calle Callao –donde también hay un grupo numeroso de infraviviendas y viviendas precarias–, se pueden catalogar como las partes más degradadas y con mayores problemáticas sociales del barrio. Por otra parte, en toda la avenida que recorre el paseo marítimo y que

comparten los barrios de Cabañal-Cañamelar y de Malvarrosa se localiza una de las mayores zonas de prostitución de calle de la ciudad de Valencia, donde también es frecuente el tráfico de drogas al menudeo.

### *El barrio de Malvarrosa*

La calle principal de este barrio es la avenida Malvarrosa, que articula el barrio de sur a norte y donde se concentran la mayor parte de los comercios del mismo. En esta avenida se localizaban grupos de viviendas para trabajadores del puerto y los astilleros. El resto de calles principales transcurren paralelas a la playa y a esta avenida. Anteriores al crecimiento urbanístico de los años sesenta son las casas de primera línea de playa que se mantienen la mayoría de ellas con bastante dejadez y en estado de abandono, y entre éstas y la avenida Malvarrosa hay construcciones de los años setenta y posteriores. En la actualidad, este barrio está creciendo mediante la construcción de vivienda nueva en su parte noroeste, completando la urbanización de zonas de huerta y de la antigua vía de ferrocarril Valencia-Barcelona, actualmente soterrada.

El grupo de viviendas sociales Malvarrosa, popularmente conocido en la ciudad como Casitas Rosas, está compuesto en la actualidad por cuatro edificios de tres alturas y plantas bajas con un total de 399 viviendas. Había otra construcción con 56 viviendas que fue demolida en la década de los ochenta como solución extrema y drástica a los problemas de tráfico de drogas y delincuencia que se habían enquistado en su interior. Del total de 399 viviendas 360 han pasado ya a titularidad privada. El tamaño de estas viviendas oscila entre los 54 y los 64.9 m<sup>2</sup> de superficie útil. La observación directa muestra que se trata de un área muy degradada, con los edificios muy abandonados y las calles sucias y llenas de chatarra y de vehículos a medio desguazar, que contrasta con los vehículos de lujo aparcados en las aceras e indicativos de la actividad a que se dedican parte de los habitantes de este grupo de viviendas.

Es ampliamente conocido que las Casitas Rosas son un núcleo de venta de drogas de la ciudad. Junto con traficantes convive gente que realiza actividades del sector informal (como muestran los carros de recolección de cartones y chatarra) y gente mayor, jubilados y viudas, y hay una elevada concentración de personas de etnia gitana. Se trata de un área con graves problemas de integración social, donde el ausentismo escolar es elevado y que aún tiene amplias zonas sin urbanizar. Por otra parte, hay que destacar que tratándose de un área con graves problemas sociales y de integración de los jóvenes, no dispone de ninguna instalación deportiva. Se trata -junto al grupo Ruiz de Jarabo- de los conjuntos de viviendas sociales más degradados de toda el área del CMSS Malvarrosa.

En el barrio de Malvarrosa se localiza otro grupo de viviendas sociales denominado Girón de Velasco. Este grupo consta de un conjunto de edificios construidos al final de la década de los cincuenta y entre los que figura el Colegio Público Malvarrosa. Se trata de 508 viviendas de las cuales 497 ya han sido transferidas a titularidad privada. El tamaño de estas viviendas oscila entre los 63 y los 107 m<sup>2</sup> de superficie útil. La observación del grupo muestra que se trata de un área integrada dentro del conjunto del barrio.

### *El barrio de Beteró*

Es un barrio integrado socialmente y donde buena parte de sus habitantes mantiene interesantes prácticas comunitarias y asociativas. La mayor parte del barrio está formada por el grupo de viviendas sociales Virgen del Carmen, construido a principio de los años sesenta del siglo XX. Se trata de un conjunto de edificios de cuatro alturas construidos con bastante espacio entre los edificios y con un colegio público integrado dentro del grupo. El grupo está compuesto por 613 viviendas, de las cuales el Instituto Valenciano de la Vivienda (IVV) ha traspasado la titularidad de la propiedad de la vivienda a familias adjudicatarias en 416 casos. La superficie útil de estas viviendas oscila entre los 58.3 m<sup>2</sup> y los 96.3 m<sup>2</sup>. El grupo ha sido recientemente objeto de una importante remodelación exterior e interior.

La observación directa del grupo de viviendas muestra que se trata de una zona cuidada, con numerosos jardines interiores, la mayoría de ellos cuidados. No se ven apartamentos con signos exteriores de abandono y tampoco se ve chatarra en la calle, a pesar de que algunos de los vecinos –muy pocos– se dedican a la recogida de cartones y de material de desguace como muestran los carros que utilizan para la recogida de estos materiales. A partir de la observación directa y de los datos de los expedientes del CMSS Malvarrosa, podemos decir que el grupo Virgen del Carmen, al lado de Valencia al Mar (Isla Perdida), son los grupos de viviendas sociales más integrados de todos los que componen el área.

La vida asociativa de este barrio es elevada, y funciona fluidamente a través de la Asociación de Vecinos, un banco de alimentos para proveer de recursos alimenticios a las familias más necesitadas. Por último, resaltamos que es el grupo más grande de toda el área y donde quedan más viviendas gestionadas por el IVV –casi 200–, además de destacar la elevada cohesión social que presentan sus habitantes.

### *El barrio de Isla Perdida*

Los grupos de viviendas sociales Valencia al Mar I y II están compuestos por dos edificios de ocho alturas, con un total de 739 viviendas. De éstas, prácticamente la totalidad ha pasado en los últimos años a titularidad privada. De hecho, se puede observar cómo algunas de estas viviendas se han integrado al mercado de la vivienda y están en venta, situación que posibilita la legislación, transcurrido un plazo desde que la vivienda pasa a titularidad del beneficiario. Estas viviendas cuentan con una superficie útil que oscila entre los 40 m<sup>2</sup> y los 92 m<sup>2</sup>. Estos grupos de viviendas incluyen jardines y cuentan con una zona de juegos para niños y unas pistas deportivas municipales. Los edificios, y por extensión el área, tienen una presencia aceptable. Hay un tejido asociativo bastante numeroso, con una asociación de vecinos propia y una asociación de jubilados que ocupan los bajos de los edificios, mientras que otros bajos están ocupados por comercios.

### *El barrio de Ciudad Jardín*

Este barrio no contiene ningún bloque de viviendas sociales y no presenta áreas especialmente problemáticas en lo que a integración social de sus miembros se refiere. A modo de conclusión del apartado, podemos destacar que el estudio sobre los siete grupos de viviendas sociales que hay en el área nos muestra una diversidad de situaciones muy amplia. Unos grupos –particularmente los de Isla Perdida y Beteró– presentan, en líneas generales, una población integrada en su entorno y en la sociedad; en otros –significativamente Casitas Rosas y Ruiz de Jarabo–, convive en un entorno degradado, población marginal y en riesgo de exclusión social; hay una presencia significativa de actividades económicas del sector informal y en algunos casos actividades delictivas y vinculadas al tráfico de droga. En estos últimos casos, las administraciones públicas deberían efectuar una actuación específica y concentrar sus esfuerzos para reducir la marginación social vinculada al entorno en que viven estas personas<sup>10</sup>.

Por otra parte, la política que viene practicando el IVV en los últimos años, consiste en desprenderse del patrimonio público de viviendas, transfiriendo el título de propiedad a los adjudicatarios a cambio de un precio simbólico. De hecho, de un total de 10 381 viviendas sociales existentes en la ciudad, se ha transferido la propiedad de 8355 (80%), y en el área de estudio este porcentaje se incrementa hasta 88.6%. El argumento del IVV es que el

<sup>10</sup> Por todo ello creemos urgente en estos dos grupos de viviendas sociales, y en general en los barrios de Cañal-Cañamelar y Malvarrosa que concentran a la población con mayores problemáticas sociales, una intervención pública más decidida, con apoyo del tejido social asociativo, reparadora e integradora, que se plasme en un plan de actuación integral para combatir la exclusión social de los colectivos más afectados.

precio de rehabilitar la vivienda cada vez que cambia el adjudicatario es muy elevado y, en este sentido, “les compensa” desprenderse del patrimonio. Desde nuestro punto de vista, este cálculo es inconsistente, ya que el precio de la vivienda –sobre todo tal y como está el mercado inmobiliario en la ciudad, por mucho que se trate de construcciones de baja calidad– siempre será mucho mayor que el precio de su rehabilitación, y sería más interesante, como política social, contar con un parque elevado de viviendas sociales en alquiler y a precios subvencionados.

No podemos olvidar que esta política de venta del patrimonio no va acompañada de nuevas construcciones de titularidad pública o de nueva adquisición de viviendas por parte de las administraciones para cubrir las necesidades sociales, y que el patrimonio en el área de estudio no se ha incrementado en los últimos tiempos. Por último, querríamos destacar que la experiencia muestra que la venta de las viviendas no lleva directamente a la mejora del área, como se viene argumentando por parte de los responsables del IVV. En el área de estudio, el grupo más cuidado es aquél en que aún quedan más viviendas gestionadas por el IVV –en el grupo Virgen del Carmen 32.1% de las viviendas aún son de titularidad pública– y en los grupos más degradados hay unos porcentajes muchos más elevados de transferencia de la titularidad (en las Casitas Rosas 90% de las viviendas son de titularidad privada, y en el grupo Ruiz de Jarabo 81.5%).

## EL PROGRAMA PRESTACIÓN ECONÓMICA REGLADA

La Prestación Económica Reglada (PER) se dirigió a familias con una falta de medios de subsistencia, tuvo como objetivo integrar socialmente a estas personas<sup>11</sup>. De hecho, ha sido considerado como el programa más importante de

<sup>11</sup> La PER tiene su origen en el Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se desarrolla el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunidad Valenciana, con el objetivo de luchar contra la pobreza y la exclusión social. Dentro del conjunto de medidas contempladas en este decreto se sitúa la PER, a la que se denomina como una subvención de contenido económico y carácter temporal dirigida a personas y/o familias (unidades de convivencia) que carecen de medios suficientes de subsistencia, y cuya cuantía es proporcional a los recursos económicos y a las cargas familiares del beneficiario. Con posterioridad, en la Ley 5/1997 de 25 de junio, la Generalitat Valenciana desarrolla el componente condicionado y las contrapartidas exigibles a los beneficiarios con el objetivo de su integración social. Así, esta Ley establece en su artículo 37 a la PER como una prestación de carácter individual, dirigida a las familias (núcleos convivenciales) y desarrolla las exigencias hacia los beneficiarios en la realización de actividades tendentes a la normalización de sus hábitos y a su plena integración social, a través de la formación y/o de la cooperación social que se determine en la propuesta de concesión, y especialmente referidas al ámbito de la educación y de la salud. El Decreto 171/1999, de 5 de octubre, del Consell, regula el acceso a la PER a las víctimas de la violencia en el ámbito familiar, de género o machista, para que las mujeres en esta situación puedan disponer transitoriamente de unas ingresos que les permitan una vida independiente de su maltratador.

integración sociolaboral que instauró el Estado. La Generalitat Valenciana estableció una partida en sus presupuestos anuales, pero la administración, así como la concreción en la práctica de esta política se realizó a nivel municipal y, en concreto, en la ciudad de Valencia por medio de los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS).

La prestación era por un tiempo máximo de tres años, y estaba subordinada a unas contrapartidas por parte del titular y de su familia, orientadas a la integración social de ésta, lo que es similar a cualquier otro programa de transferencias condicionadas existentes en otros países. Así, esta prestación se enmarca dentro de un proceso de intervención orientado a facilitar la inserción sociolaboral mediante la elaboración de un proyecto de intervención de carácter individual/familiar centrado tanto en aspectos sociales como en la búsqueda de empleo mediante: a) La formación profesional; b) La búsqueda de empleo; c) La escolarización de los hijos menores de edad; d) La participación en programas ocupacionales, de convivencia o de rehabilitación.

Estas medidas eran propuestas por los técnicos del ayuntamiento para cada caso concreto, ajustándose a las circunstancias y aptitudes de las personas y de los recursos de todo tipo disponibles. Este programa otorgaba una transferencia económica mes a mes hasta llegar a los tres años, periodo improrrogable y que implica la finalización de la ayuda económica institucional, a pesar de que en casos excepcionales en que existen menores en riesgo de exclusión o en casos muy flagrantes de exclusión social se pueden acoger a otros programas asistenciales.

La transferencia cesaba si se producía la inserción laboral de la persona titular de la prestación o de algún miembro de su unidad familiar, excepto cuando los ingresos eran menores que la cuantía de la prestación, como ocurría en muchos casos de contratación a tiempo parcial. En estos casos, la prestación se reducía en la cuantía de la nómina, pero es obvio que en estos casos la inserción sociolaboral es muy limitada. También la transferencia se terminaba si el titular o algún miembro de la familia era beneficiario de una pensión (la mayor parte de las veces se trata de una pensión no contributiva debido al reducido vínculo con el mercado de trabajo de la mayor parte de estas personas). Otro motivo era el incumplimiento de forma reiterada de las contrapartidas firmadas por el titular y que hacen referencia normalmente a la asistencia a cursos de alfabetización y formación, y aspectos relacionados con la salud y la educación de los miembros familiares, sobre todo de los menores, como son, por ejemplo, las vacunaciones o el absentismo escolar.

En la normativa que regulaba este programa aparecía como causas de suspensión de la prestación por incumplimiento el hecho de no seguir con

aprovechamiento el programa de inserción social acordado, el no aplicar la ayuda a las necesidades básicas, el no comunicar a la administración municipal en el plazo de quince días las variaciones en la situación de la familia y el no colaborar con el equipo base de trabajadores sociales y demás técnicos del CMSS. Sin embargo, en la práctica fue muy poco usual que se aplicara la suspensión de la prestación por incumplimiento, como nos explicó en distintas entrevistas el equipo de técnicos del CMSS Malvarrosa. La responsable del programa PER en el CMSS Malvarrosa hizo hincapié en que, debido al objetivo que tiene el programa de inserción sociolaboral y de transferencia de ingreso a familias muy necesitadas, para que una unidad familiar saliera del programa por incumplimiento, éste tuvo que ser muy grave y sostenido en el tiempo o sin voluntad de enmienda, ya que primero se aplicaba una suspensión y posteriormente, si no había un cambio de actitud por parte del titular o de su familia, es cuando el CMSS procede a la extinción del derecho a la prestación.

La cantidad de solicitudes de PER que se reciben en los CMSS evoluciona de forma paralela al ciclo y la coyuntura económica. De esta forma, la presión en la demanda de esta percepción era bastante elevada durante la primera mitad de los noventas, para reducirse considerablemente desde entonces hasta ahora con la fase alcista del ciclo económico que hemos vivido; aunque no se descarta una mayor presión a partir de este momento vinculada a la desaceleración económica y, particularmente, de determinados sectores económicos como la construcción, que son grandes demandadores de mano de obra no calificada, empleo informal, etcétera. Este sector –y el conjunto de actividades vinculadas al mismo– ha constituido en la última década un refugio en términos de empleo para colectivos desfavorecidos. En el futuro es previsible que, en gran medida, deje de cumplir esta función y se incremente la demanda de programas de asistencia social.

El perfil mayoritario de las familias que estuvieron integradas en la PER ha cambiado con el paso del tiempo, como señala la trabajadora social que ha llevado el programa en el CMSS Malvarrosa desde la implantación de esta prestación en el año 1990. Al principio de la década de los 90 se trataba mayoritariamente de personas sin titulación, con una mínima calificación profesional y con distintas problemáticas de marginación social que no tenían más salida que la ayuda institucional o la realización de trabajos esporádicos y/o la economía informal para sobrevivir. Posteriormente, asistimos a un periodo de agravamiento de la crisis económica y de crecimiento del paro, donde familias que habían tenido anteriormente una trayectoria integrada socialmente “pasan el bache”. Se trata de casos en los que la persona que aporta los ingre-

sos a la unidad familiar se queda en paro, agota el subsidio de desempleo y entonces recurrían a la PER. Una característica que tenían es que no agotaban el periodo máximo de tres años de percepción, ya que algún miembro de la unidad familiar encontraba un empleo antes.

Hasta 2007 la PER se concentró en familias excluidas socialmente –muchas de ellas de etnia gitana–, y personas mayores de 50 años y menores de 65, y asistimos a la incorporación de dos nuevos colectivos, el de parejas jóvenes y el de inmigrantes. Este último cada vez más importante debido al fenómeno migratorio en España. La posibilidad de que este colectivo percibiera la PER se produce desde finales de los noventa, una vez que la administración levanta parcialmente el veto que *de facto* tenía sobre este grupo, y pasamos a una situación donde los inmigrantes en situación irregular o “sin papeles” que puedan acreditar a través del empadronamiento dos años o más de residencia en España podían solicitar esta prestación.

A continuación, vamos a analizar la forma en cómo se aplicó la PER en el área de estudio, centrándonos en las características del colectivo receptor de esta transferencia económica y en la eficacia del programa en el logro de sus objetivos. Según la tipología establecida por los propios técnicos encargados de la aplicación del programa en el CMSS Malvarrosa, el grupo más numeroso de familias receptoras fueron las familias monoparentales (o dicho de una manera más estricta: monoparentales, compuesto por una madre y sus hijos), que representaba casi la mitad de los titulares (concretamente el 47%).

Las características destacadas por las trabajadoras sociales respecto a estas familias eran: elevada incidencia del paro de larga duración, escasa experiencia laboral y muy bajo nivel de estudios o formación académica del cabeza de familia (situación que hace muy complicada su inserción profesional). Se trataba de un colectivo que generalmente no tenía más opción laboral que la realización de trabajos esporádicos, de carácter marginal y precario, principalmente en el sector de la limpieza (actividad en la que abunda la economía sumergida). Por otra parte, estas mujeres se enfrentaban a un grave obstáculo para poder insertarse en el mercado laboral, y era la incompatibilidad de horarios de trabajo (y también de los cursos de formación) con la atención y el cuidado de los hijos problema acentuado por la ausencia de educación pública universal en España en el tramo de 0 a 3 años.

La ausencia de un programa público de escuelas infantiles y la imposibilidad de llevar a los niños a una guardería privada a causa del elevado costo de este servicio obstaculizó de manera muy importante la incorporación de estas mujeres al mercado laboral y, de esta forma, su integración social. Así, cualquier actividad laboral a la que puedan tener acceso estas mujeres tendrá

un elevado coste de oportunidad marcado por la actividad de cuidado de sus hijos y los costos que ello puede implicar, costos que, en muchos casos, equipararían o incluso podrían superar los ingresos a obtener en un empleo. Por ello, la movilización laboral de madres de niños menores de tres años (edad en la que acceden a la escuela), si no disponen de una red social de apoyo como los abuelos, es prácticamente inviable.

Generalmente, este colectivo de mujeres con hijos tampoco disponía de una red social de apoyo; es más, se caracterizaba –según afirman las trabajadoras sociales– por el escaso apoyo que reciben de sus familiares y por encontrarse en situación de desestructuración familiar y conflictividad en este ámbito. La media de hijos menores a cargo de estas mujeres ha sido muy elevada para la media española, situándose en alrededor de tres, circunstancia que multiplica los problemas enunciados anteriormente. Se destaca, además, por parte de las trabajadoras sociales, una elevada incidencia del fracaso escolar entre estos menores y una escasa dedicación por parte de la madre, a veces explicable por la situación en que viven. Como principales problemas de este colectivo de mujeres (y de sus familias) se cita la imposibilidad reiterada de hacer frente a las deudas (alquiler, electricidad, etcétera), las relaciones conflictivas con sus ex parejas y resto de familia, y una elevada incidencia de dependencia afectiva e inestabilidad emocional. La trabajadora social destacaba en la entrevista que la situación de estas personas dependía en gran medida de la red de apoyo de que dispongan, sobre todo familiar, y la ausencia de la misma ocasiona gran parte de los problemas a los que se enfrentan, los cuales se ven amplificados en personas en situación de desarraigo.

El segundo grupo en importancia en recibir esta prestación económica son familias de etnia gitana (sobre 20% a 25% del total). Este colectivo se caracterizaba por una baja inserción laboral y un muy bajo nivel de estudios de los padres. Así, se dan casos de analfabetismo y de otras carencias formativas básicas para desenvolverse en la sociedad. Al mismo tiempo que se resalta esta situación de marginación, las trabajadoras sociales que llevan el programa destacan una dependencia económica de este grupo respecto de las instituciones y una falta de hábitos sociales extendidos entre el resto de la población que dificulta su inserción social. También se detectó una mala administración de los recursos económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la familia (alimentación y vivienda). En este colectivo social es donde se concentraban los problemas más graves de vivienda (viviendas insalubres, ruinosas, chabolas, vivienda precaria) y de problemas de salud en menores y adultos.

Un aspecto que hay que destacar, y que incrementa los problemas a los que se enfrentan, son las nupcias a muy temprana edad, que desembocan en matrimonios muy jóvenes –sobre todo en el caso de las mujeres– y la ausencia de cualquier medida de planificación familiar, por lo que el número de hijos en las familias gitanas es mucho más elevado que en el resto de la población. En el ámbito educativo se presenta una elevada incidencia de absentismo escolar y un bajo rendimiento escolar de los niños, fenómenos derivados de entornos familiares donde no se valora la actividad desarrollada en las escuelas (situación que podemos decir que es el factor que más pesa en la reproducción de la situación de exclusión social o marginación de este colectivo). En relación con esta escasa valoración de la actividad escolar y de las instituciones de educación y formación, se detectó por las trabajadoras sociales una resistencia por parte de los padres a la escolarización de sus hijos, sobre todo en la adolescencia y en especial en las niñas. En las familias gitanas es frecuente que, cuando la niña tiene su primer periodo, deje de asistir a la escuela para quedarse en casa ayudando a su madre y hermanas en las tareas del hogar y el aprendizaje intensivo de los roles sociales para los que debe prepararse con el objeto de su próxima inserción y máxima valoración en el mercado matrimonial. Todo ello refleja la situación de inferioridad y desprotección en la que se encuentran las mujeres gitanas inmersas en una cultura patriarcal y machista mucho más acentuada que en el resto de la sociedad.

Gran parte de las personas que componen el colectivo de etnia gitana presentan, como estamos viendo, una especial dificultad de cara a su inserción laboral. Muchas de ellas, además, desarrollan hábitos de dependencia de las ayudas sociales que compaginan con las actividades en la economía informal de parte de sus miembros, por lo que no es infrecuente que sus integrantes no se planteen como opción el acceso a un empleo regular. En relación a las ayudas sociales, se trata de una comunidad muy relacionada entre ella y que de forma regular comparte información entre sus miembros sobre las ayudas institucionales a las que pueden acceder. Por ello, las trabajadoras sociales comentaban que era frecuente que aparecieran, en forma de goteo, un número elevado de familias de esta comunidad solicitando algún tipo de ayuda y, entre ellas, la PER. En este grupo era frecuente que, una vez que se les concedía la PER, entre las contrapartidas se les exigiera la inscripción en programas de alfabetización. También tienen mucha demanda entre ellos los programas que les facilitan la obtención del permiso de conducir, pero que, según la trabajadora social, “debido a su carácter, que valora más la inmediatez, fallan en la constancia”, por lo que pocos de ellos acaban los cursos.

También se ha desarrollado algún brote xenófobo dentro de este colectivo frente a determinados grupos de población inmigrantes. España ha experimentado una expansión muy importante del colectivo de inmigrantes en la última década y, en consonancia, su acceso a las ayudas sociales ha sido creciente. En particular las problemáticas más importantes se han producido vinculadas a la competencia por unos recursos sociales limitados, y a problemas de presencia, ocupación y uso de la vía pública e instalaciones deportivas y de otros usos. Los problemas se han producido sobre todo con determinados colectivos de inmigrantes con hábitos de uso de los servicios públicos sociales más similares, en particular nos referimos a los inmigrantes de origen latinoamericano<sup>12</sup>, ya que los problemas con otros colectivos de origen subsahariano, magrebí, chino o europeo son mucho menores o inexistentes.

Otras composiciones o grupos familiares tenían una presencia mucho más reducida en la percepción de la PER que los dos comentados anteriormente. Entre estos grupos minoritarios encontramos familias nucleares, personas que viven solas e inmigrantes. En el primer grupo, familias compuestas de madre, padre e hijos, o familias nucleares perceptoras, suele estar extendidos entre los padres la situación de desempleo de larga duración, así como el desarrollo por parte de los miembros de la unidad familiar de trabajos esporádicos, poco cualificados, pertenecientes a la economía informal, y con unos ingresos muy bajos. La calificación de estas personas tiende a ser baja, cosa que dificulta su reingreso en el mercado de trabajo. Son frecuentes las situaciones de fracaso escolar entre los menores de estas familias y de los jóvenes que viven con el núcleo familiar, que abandonaron los estudios pronto y que se encuentran en su gran mayoría sin una ocupación estable. Entre los adultos están extendidas las problemáticas de salud y de minusvalías. En el apartado de administración económica se presentan problemas de deudas (alquiler, electricidad, etcétera) tanto por una mala administración como, sobre todo, por una falta de ingresos regulares y suficientes.

Las personas que viven solas y que percibían la PER suelen tener más de 45 años y menos de 65, ya que cuando cumplen 65 años, edad de jubilación en España, dejan automáticamente de cobrar esta prestación y pasan a cobrar la pensión, en estos casos, mayoritariamente, de tipo no contributivo. Lo más destacado de este colectivo es la elevada presencia de problemas de salud mental y de drogadicción (principalmente alcoholismo) que incrementa el aislamiento social y el desarraigo que padecen. Igual que en el grupo anterior, se trata fundamentalmente de personas con un muy escaso nivel de estudios,

<sup>12</sup> A este respecto destaca el apelativo de "payos chiquitos", que usan de forma despectiva los gitanos para referirse a las personas de origen latinoamericano en su pugna por el acceso a las ayudas sociales.

escasa formación, baja calificación profesional y que han convivido mucho tiempo con situaciones de desempleo de larga duración.

La situación de inmigrantes que cobran la PER tiene aproximadamente 10 años, que coinciden con los de mayor extensión del fenómeno migratorio en España. Anteriormente, la administración dificultaba la percepción de la prestación a este colectivo hasta hacer imposible *de facto* el cobro por personas que no tuvieran la nacionalidad española. Todo ello a pesar de que la normativa que regula esta prestación no menciona nada al respecto de la nacionalidad o situación de regularidad del perceptor. Según nos informó la trabajadora social entrevistada, el criterio que ha seguido la administración en los últimos años para la concesión de la PER es que el inmigrante pudiera demostrar que lleva más de un año viviendo en nuestro país, además de su situación de necesidad.

El grupo de inmigrantes que percibían la PER estaba compuesto mayoritariamente por familias monoparentales, sin apoyo familiar, a causa de que la familia se encuentra generalmente en el país de origen y tienen problemas para el reagrupamiento familiar, con problemas de aislamiento social y que desarrolla trabajos precarios, irregulares y de carácter temporal. Además se destaca por parte de las trabajadoras sociales la problemática central que supone para una parte de este colectivo –los que se encuentran en una situación irregular– la obtención de los “papeles” (documentos de regularización de su situación en España) y los fenómenos de explotación laboral asociada al hecho de no tenerlos y tener que trabajar en la economía sumergida, sin ningún tipo de derecho o protección y pendientes de la denuncia de su situación en España u otras represalias.

En líneas generales, el perfil de los titulares de esta prestación es bastante variado. De esta forma, y a grandes rasgos, podemos decir que las edades de los titulares estaban bastante repartidas, que son mayoritariamente mujeres las que demandan esta prestación y las que aparecen como titulares, y no sólo por la elevada incidencia de las familias monoparentales, sino que, además, se agrega el hecho de que en las familias nucleares se prefiere que la titular sea la madre. Creemos que en esta decisión ha tenido un peso fundamental las razones culturales vinculadas a que en una sociedad patriarcal el “cabeza de familia” no quiera aparecer como perceptor de una prestación económica en la medida que está estigmatizado por la sociedad, o así lo perciben ellos. También podemos destacar la amplia presencia de menores en la familia, tanto en lo que respecta a la estructura familiar monoparental como a la nuclear.

Un aspecto que cabe destacar es que la mayor parte de las familias receptoras de esta prestación se localizan en el barrio de Cabañal-Cañamelar

(más de la mitad del total). El otro barrio con una presencia importante es Malvarrosa, mientras que los otros barrios que componen el área (Beteró, Isla Perdida y Ciudad Jardín) tienen porcentajes muy reducidos. Es cierto que el barrio de Cabañal-Cañamelar tiene una población sensiblemente superior al resto de los barrios que analizamos, pero la concentración de las prestaciones en este barrio solamente se explica en una pequeña proporción por este hecho, y la mayor parte de la explicación está vinculada a la situación de degradación social, paro, y mayor concentración de pobreza existente en el barrio. En el barrio de Beteró, nos comenta la trabajadora social del CMSS Malvarrosa, antes hubo una proporción mayor de familias receptoras de esta prestación económica, relacionado con la presencia de una numerosa comunidad gitana en el conjunto de viviendas Virgen del Carmen, pero, según esta trabajadora, ya agotaron el periodo máximo de percepción de la prestación, fijado en tres años.

Del estudio y análisis de las memorias del CMSS Malvarrosa se deduce que la percepción de esta prestación correlaciona de forma muy significativa con la presencia de conflictos en la unidad familiar y con problemas de salud, mientras que correlaciona de forma menor, pero también significativa, con problemas relacionados con los menores (problemas escolares o situaciones de menores mal atendidos) o con la vivienda (falta de vivienda, estado ruinoso de la misma o chabolismo, condiciones precarias, condiciones insalubres y hacinamiento), si bien es cierto que la correlación con los problemas de vivienda era mayor anteriormente. En los últimos años podemos ver cómo se ha incrementado el porcentaje de titulares de esta prestación que han padecido situaciones de discriminación étnica o han sido objeto de agresiones (maltratos o abusos sexuales), mientras que los primeros años se daba el caso de miembros de las unidades familiares reclusos en prisiones.

En lo que respecta a los ingresos, alrededor de la tercera parte de las familias no tiene otros ingresos aparte de la prestación, mientras que aproximadamente dos terceras partes no tienen ingresos fijos. La normativa que regulaba la PER<sup>13</sup> establecía que los ingresos que se obtuvieran de la unidad familiar han de reducir la prestación en la misma cuantía, pero la trabajadora social entrevistada nos comenta que en la práctica no fueron muy estrictos en la aplicación de esta condición, de forma que, “si no hay ingresos con nómina o justificables por juez, no se descuenta”, ya que los ingresos irregulares no son fáciles de determinar, aparte de su carácter irregular o esporádico. También se consideró que hubiera originado un desincentivo a la realización

<sup>13</sup> Decreto 132/1990 del Consell de la Generalitat Valenciana y Ley 5/1997 de la Generalitat Valenciana.

de actividades laborales ya que primaría el hecho de no trabajar cuando el sueldo fuera inferior o incluso ligeramente superior a la prestación.

La tramitación de la prestación se solicitaba en los CMSS o directamente en los municipios, y los técnicos del equipo social de base recaban la información de la unidad familiar y elaboran un informe que remiten a la Dirección Territorial de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, que es la instancia que tiene la última decisión respecto a la concesión de la prestación y la cuantía de la misma. El importe máximo de la prestación se determinaba anualmente para cada ejercicio, y cuando se trataba de una persona que vivía sola se equipara al establecido en los Presupuestos Generales del Estado para las pensiones no contributivas en su cómputo anual (4598.16 euros anuales para 2008, MTSS). El importe mensual resultante de esta equiparación a la pensión no contributiva se incrementa ligeramente y de forma no proporcional cuando en la unidad familiar convivían con el titular de la prestación familiar a su cargo<sup>14</sup>.

Cuando sí se aplicó el descuento en la prestación en la cuantía de los otros ingresos que perciba la unidad familiar, es en los casos de familias monoparentales que reciben la asignación del otro cónyuge por tener a cargo a los niños o por orden judicial o cuando existe un contrato laboral, casos en que –comenta la trabajadora social– “no queda más remedio que aplicar la normativa y reducir la prestación”. Esto –nos dice– ocasionó un problema con el trabajo a tiempo parcial (contratación por menos horas que la jornada de trabajo estándar) ya que, como hemos dicho, puede desincentivar la aceptación de un empleo cuando se trate de jornadas laborales reducidas, que son las que tienen un sueldo de una cuantía similar a la de la prestación. En estos casos el trabajador o trabajadora de la unidad familiar no aportaría por su trabajo ingresos adicionales a la familia respecto a la percepción de la prestación y además actuaría el análisis del coste de oportunidad de dicha acción. Otro efecto no deseado fue que los miembros de la familia se dirigieron a actividades de la economía informal, cuyos ingresos no reducían la cuantía de la prestación, lo que obviamente actuó en contra de los objetivos del programa de inserción sociolaboral.

En este sentido, creemos que habría sido útil una reformulación de la normativa que regula esta prestación, la cual consiste en que, cuando se diera la circunstancia de ingresos en el hogar derivados de contratos laborales y éstos no llegaran a un mínimo que podría establecerse en 75% del Salario

<sup>14</sup> Se aplica la siguiente escala: por el primer familiar a su cargo, un incremento mensual de 21 euros, por el segundo, 15 euros, por el tercero y cuarto 14 euros adicionales respectivamente. La existencia de más de cuatro miembros familiares a su cargo no supone mayor incremento de la prestación.

Mínimo Interprofesional, se pueda reducir en una determinada proporción la prestación, en lugar de íntegramente por la cantidad total de estos ingresos. Otro problema que vimos en el diseño de la prestación es la escasa variación que tiene en función del número de miembros que componen la unidad familiar, ya que entre 21 y 14 euros por miembro adicional a cargo no llegaba a cubrir el 10% del gasto que supone un miembro más en la familia. Esto último se ha corregido en parte con la nueva legislación, como veremos en el siguiente apartado. Según nos comentan las propias trabajadoras sociales del CMSS, lo más habitual es que los titulares de esta prestación económica desarrollaran algún tipo de actividad laboral informal o trabajo marginal por el que obtengan algunos ingresos. La presencia de situaciones de subempleo y participación en la economía informal se estima en aproximadamente la mitad de los casos de familias perceptoras de la prestación.

La otra situación extendida es la de desempleados o parados que no se encuentran cobrando subsidio de desempleo y que englobaría, aproximadamente, la tercera parte de los entonces perceptores (englobando parados de larga duración y desanimados<sup>15</sup>). El resto correspondería a inactivos por distintas circunstancias, básicamente amas de casa. Como ya hemos comentado, el objetivo formal al que se dirigía esta prestación es la inserción social y laboral de personas excluidas, marginadas o con graves problemas sociales y económicos, y con escasos recursos para el acceso al mercado de trabajo. Este objetivo era muy amplio, pero no cabe duda que un aspecto central del mismo es la inserción profesional u obtención de un empleo por parte del titular de la prestación y el resto de integrantes de la familia mayores de edad.

Sin embargo, según nos comentan las trabajadoras sociales, en ocasiones hubo familias donde esta prestación sirvió exclusivamente para exigir unos mínimos de escolaridad y de salud hacia los menores de la unidad familiar. En estos casos, sirve para tener algo con lo cual “negociar” con los padres para incentivar aspectos como la escolarización, la reducción del absentismo escolar, la vacunación de los menores, en definitiva, una actuación o tutorización de la familia por parte de los servicios sociales en algunos ámbitos, y razonablemente, según estas trabajadoras sociales, “no se puede esperar más”. Se considera que son casos “crónicos” por el perfil que presentan los integrantes de la familia que hace muy difícil su inserción laboral. A este respecto, comentaban estas trabajadoras sociales: “el objetivo es la inserción profesional, pero, para algunos, se dará en la segunda o tercera generación”.

<sup>15</sup> Personas *de facto* desempleadas que a causa de no encontrar empleo durante un largo periodo de tiempo dejan de buscar, razón por lo cual pasan a englobarse dentro del colectivo de inactivos.

En el ámbito educativo y de formación e inserción sociolaboral se sitúa un instrumento fundamental a ejercer como corresponsabilidad de la percepción de la Prestación Económica Reglada. Se trata del diseño de un “Plan Social Educativo” para el titular de la misma y su familia, donde se aplicaban un conjunto de recursos, tanto de inserción sociolaboral como de ámbito relacional y de convivencia. Las memorias del CMSS Malvarrosa reflejan que los recursos más aplicados para estas familias son los de carácter educativo (escolarización, cheque escolar, becas, etcétera), sobre todo para los menores de 16 años, pero también para mayores de esta edad. Les siguen los recursos en materia de vivienda y, después, los recursos de formación, de salud, y de relación con entidades que ofertan empleo y relacionadas con el ámbito laboral: Instituto Nacional de Empleo (INEM), Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), sindicatos como Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores y Confederación General del Trabajo, Asociación para la Promoción e Inserción Laboral (APIP), Empresas de Trabajo Temporal y agencias de ocupación doméstica.

Una forma que habría facilitado la inserción profesional de las personas beneficiarias son los convenios que se hacen con distintas empresas, las cuales reciben una subvención de la administración pública por la contratación de estas personas por un mínimo de seis horas diarias durante cuatro o seis meses. Se trata mayoritariamente de empresas de limpieza, de pintura y obras, empresas del sector de cuidados de personas dependientes en la realización de Servicios de Ayuda a Domicilio (SAD) –como por ejemplo la multinacional de servicios Eulen–, de servicios de limpieza de la vía pública y barrenderos (por ejemplo FOC-SA), etcétera. A este instrumento de inserción laboral, de indudable relevancia, le vemos un aspecto mejorable en su ejecución en la medida que nos sorprende que la administración pública canalice, vía subvenciones, la contratación de determinadas personas en empresas subcontratadas por la misma administración (como ocurre en los dos últimos casos), en lugar de fijar cuotas o contratarlas directamente, cosa que sería más eficaz y eficiente.

El problema señalado por la trabajadora social entrevistada es que se hace una selección tan cuidadosa, en la que pasan tantos filtros: primero por las mismas trabajadoras sociales cuando envían a las entrevistas de selección de estas empresas a personas con el perfil deseado por éstas y, después, por los propios procesos de selección de las empresas, que, al final, las personas más necesitadas de una ayuda a la inserción laboral nunca son contratadas. Y las personas contratadas por esta vía no presentan, por regla general, graves problemas de inserción laboral, por lo que se convierte en una medida muy poco eficaz para lograr su cometido explícito, y se desperdicia la subvención al con-

vertirse simplemente en un abaratamiento de la contratación de personal para las empresas que firman estos convenios. Las inserciones profesionales más frecuentes son la obtención de un permiso de venta ambulante por parte de la Concejalía de Mercados del Ayuntamiento de Valencia, y la contratación por empresas de limpieza y del sector de hostelería de mujeres que han tenido previamente experiencia laboral.

## EL INGRESO GARANTIZADO DE CIUDADANÍA

La Generalitat Valenciana en el 2008 sustituyó el programa de Prestación Económica Reglada –que viene desarrollándose desde el año 1990<sup>16</sup>– por el Ingreso Garantizado de Ciudadanía. De hecho, el 22 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana la Ley 9/2007, de 12 de marzo, que regula el Ingreso Garantizado de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana<sup>17</sup> y que prevé su entrada en vigor al año de su publicación, es decir, el 1 de abril de 2008. Sin embargo, a causa del retraso en el desarrollo reglamentario de la ley, inició operaciones en el primer trimestre de 2009, tiempo en el que se mantuvo vigente la PER.

La implantación del Ingreso Garantizado de Ciudadanía (RGC) generó cambios importantes respecto a la PER, a la que sustituye explícitamente en la normativa<sup>18</sup>. La diferencia más importante es que desarrolla un nuevo derecho, y que lo hace por ley, que es el instrumento más adecuado para regular derechos. En su definición (Artículo 2) se reconoce como un derecho individual y de carácter universal: “El ingreso garantizado de ciudadanía se configura como el derecho a una transferencia económica gestionada por la red pública de servicios sociales, de carácter universal, y cuya finalidad es prestar un apoyo económico que permita favorecer la inserción sociolaboral de las personas que carezcan de recursos suficientes para mantener un adecuado bienestar personal y familiar, atendiendo a los principios de igualdad, solidaridad, subsidiaridad y complementariedad. Para alcanzar su finalidad, dicho ingreso se coordinará y complementará con las actuaciones que se consideren

<sup>16</sup> Este programa se ha regulado primero mediante el Decreto 132/1990 del Consell de la Generalitat Valenciana y posteriormente mediante la Ley 5/1997 de la Generalitat Valenciana, y ha sufrido ligeras modificaciones y ampliaciones mediante el Decreto 171/1999 del Consell y la Ley 4/2002 de la Generalitat Valenciana. En la disposición transitoria segunda de la Ley de Ingreso Garantizada de Ciudadanía se establece que las PER concedidas con arreglo a su normativa específica seguirán vigentes hasta que finalice el periodo para el que se concedieron.

<sup>17</sup> [www.docv.gva.es/portal/portal/2007/03/22/pdf/2007\\_3726.pdf](http://www.docv.gva.es/portal/portal/2007/03/22/pdf/2007_3726.pdf)

<sup>18</sup> La disposición adicional tercera de la Ley de RGC de la Comunidad Valenciana marca la adecuación de la PER a la ingreso garantizada de ciudadanía y determina que todas las referencias hechas a la PER en la normativa existente se entenderán hechas a la RGC.

necesarias para conseguir la inserción, entre ellas las de apoyo para la integración social y laboral, de salud, servicios sociales, formación de adultos y educación” (Artículo 2)<sup>19</sup>.

El ingreso garantizado de ciudadanía pasa a considerarse un derecho subjetivo de los destinatarios mientras existan causas constatables de su necesidad. Refleja la existencia de un derecho personal y subjetivo a una prestación económica periódica, así como el derecho a apoyos personalizados para la inserción social. No se trata, por tanto, de una modificación de la PER y de la normativa anterior; se trata, más bien, de una reforma sustancial en la medida que establece una nueva prestación de derecho subjetivo, el Ingreso Garantizado de Ciudadanía. El objetivo es ampliar el sistema público de protección social a los marginados y excluidos sociales que quedaban anteriormente al margen de los sistemas de protección a la vez que estos sistemas aparecían vinculados o se derivaban de la vida laboral y las contribuciones hechas previamente al sistema de Seguridad Social. Como señala Alonso (2002), este tipo de prestaciones permite cerrar los sistemas públicos estatales de protección social, debido a que las situaciones de vulnerabilidad no cubiertas tradicionalmente por estos sistemas conforman los supuestos de hecho de aplicación de la Ley: personas en situación de desvalimiento (o pobreza severa y extrema) que no tienen derecho a prestaciones no contributivas de la seguridad social.

De igual forma, el que se pase de la PER a una RGC regulada por ley de las Cortes Valencianas supone un gran cambio, porque esta política social deja de estar sujeta a la discrecionalidad de una partida presupuestaria que pudiera decidir anualmente el Consell o gobierno de la Generalitat para pasar a ser un derecho exigible por los ciudadanos que se encuentren en situación de exigir este ingreso de inserción sociolaboral. Se establece un derecho donde antes había concesiones económicas o subvenciones a discrecionalidad de la administración y de sus presupuestos anuales.

La inclusión de este nuevo derecho en el ordenamiento jurídico valenciano está en línea con las actuaciones realizadas por otros estados o comunidades autónomas en España<sup>20</sup> y por otros países de la UE. De hecho, en el

<sup>19</sup> Sin embargo, los máximos responsables políticos del área, que además tienen que implementar la ley, parece que lo ven mucho más sencillo: Así, la Directora General de Familia de la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana, se refería al objetivo de la RGC: “El objetivo es promover la inserción socio-laboral durante un tiempo determinado, los receptores han de mostrar interés y esforzarse por recuperar hábitos de higiene, alimentación y, en definitiva, suscribir un plan de inserción” (diario *El país* 16/10/2005).

<sup>20</sup> Podemos destacar las siguientes leyes sobre ingreso mínimo en los ordenamientos de las siguientes Comunidades Autónomas: Asturias (Ley del Ingreso Mínimo de Inserción, 6/1991), Galicia (Ley de Medidas Básicas de Inserción Social, Ley 9/1991, modificada por la ley 1/1999), Aragón (Ley de Medidas Básicas

preámbulo de la Ley de RGC de la CV se explicita que esta ley, entre otras fuentes, es un desarrollo de las recomendaciones realizadas por diversos organismos de la Unión Europea (Consejo de Ministros de Asuntos Sociales, el Libro Blanco sobre la Política Social Europea): “Varias han sido las estrategias fomentadas en el seno de la Unión Europea en pro de la necesaria inclusión social y el consiguiente fortalecimiento del modelo social europeo, marcándose cuatro objetivos básicos para las mismas: el fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes, y servicios por parte de todos; la prevención de los riesgos de exclusión; las actuaciones a favor de los más vulnerables; y la participación de todos los agentes sociales. En definitiva, aparece así, de forma clara, la meta consistente en el logro de un nivel suficiente de bienestar de todos los ciudadanos y ciudadanas que vengan (sic) a garantizar las condiciones mínimas necesarias para la existencia de una igualdad en su sentido material, más allá de las meras declaraciones formales de derechos. Dicho nivel de bienestar ha de ser la síntesis de varios factores conjugados: trabajo, vivienda digna, ingresos familiares y protección social, entre otros” (Preámbulo I Ley RGC de la CV). En la exposición de motivos se recoge cómo las instituciones europeas, estatales y autonómicas han mostrado su preocupación por la corrección de los desajustes sociales existentes en nuestra sociedad.

Las otras fuentes citadas en el preámbulo de esta ley son: la Constitución Española, entendiéndose como un desarrollo de su Artículo 14 –eso sí, a nuestro entender, un nexo bastante forzado<sup>21</sup>–, y el nuevo Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana (Constitución del Estado), Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que establece en su Artículo 15: “con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, La Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y un ingreso de ciudadanía en los términos previstos por la ley”. Obviamente también aparece todo el desarrollo normativo que ha regulado la PER en la Comunidad Valenciana desde 1990.

---

de Inserción y Normalización Social, 1/1993), Castilla-La Mancha (Ley de Solidaridad, 5/1995), Cataluña (Ley de Ingreso Mínima de Inserción, 10/1997), Navarra (Ley Foral 9/1999 Carta de Derechos Sociales), País Vasco (Carta de Derechos Sociales, Ley 10/2000), Madrid (Ley de Ingreso Mínima de Inserción, Ley 15/2001).

<sup>21</sup> El Artículo 14 de la Constitución española dice: “Los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Obviamente este artículo se centra en la igualdad ante la ley, siendo mucho más pertinente a nuestro juicio para el ámbito que estamos tratando el Artículo 35: “Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

Un aspecto a destacar es el papel jugado por los agentes sociales en el impulso para que se regulase por ley este ámbito de la política social. El rol a desempeñar por los agentes sociales ya era destacado por las instituciones de la UE como un objetivo básico para el fortalecimiento del sistema social europeo. Además, en la Comunidad Valenciana la PER fue establecida en 1990 mediante un acuerdo entre el Consell valenciano y los sindicatos, por lo que el precedente ya era de una fuerte implicación de los agentes sociales en este ámbito. Pues bien, regular por ley la actual PER era una reivindicación planteada por los sindicatos desde 2001; de forma que cuando se plantea la confección de esta ley la participación de los agentes sociales en la misma es importante, incluyendo aspectos importantes de sus reivindicaciones en el texto. Finalmente, la Ley de RGC de la CV está pactada con los agentes sociales (los sindicatos mayoritarios Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores) en el ámbito de concertación social más relevante de la CV, el Plan Valenciano para el Crecimiento y el Empleo (PAVACE). La actualización del PAVACE contempla explícitamente la RGC como una de las medidas a impulsar para conseguir sus objetivos. También el Comité Económico y Social (CES) de la CV, donde están presentes los agentes sociales más representativos, emitió un dictamen positivo con ligeras recomendaciones<sup>22</sup>.

En este sentido, y a pesar del consenso que suscitan en la actualidad los mecanismos de ingreso de inserción entre los partidos políticos y agentes sociales más representativos en España y gran parte de la UE, echamos en falta un amplio debate por el conjunto de la sociedad sobre este ámbito, sobre todo respecto a la forma de articular esta política social y la orientación y la cualidad de ésta. Así, no podemos dejar de plantear algunas cuestiones que resultan polémicas. En primer lugar, desde nuestro punto de vista, creemos cuestionable que el principal instrumento que se habilite para la inserción social y “laboral” de las personas excluidas sea la percepción de un ingreso, y además por derecho. Podría parecer más adecuado para la consecución de este objetivo un programa que priorizase la socialización de las personas en “el trabajo” (Sanchis 2001, 2004; Alonso 1999, 2007), por ejemplo por medio de la realización de diversos trabajos para la sociedad. Al menos, como objetivo y en general, creemos que sería más eficaz.

Otra cosa está en que en su articulación concreta pudieran plantearse algunos supuestos (sobre todo vinculados con el trabajo reproductivo) en los que la percepción de un ingreso sea justificada. Pero si una persona tiene ca-

<sup>22</sup> El CES-CV considera positiva y oportuna la ley y da el visto bueno, como es pertinente para la tramitación de la ley, con un voto particular de los sindicatos UGT y CCOO referente a la actualización anual de la cuantía de la prestación en base al IPC real y no estimado.

pacidad para trabajar –en un sentido amplio, de realizar actividades que permitan cubrir necesidades de la sociedad– por qué no plantear este objetivo como prioritario y articular en consecuencia la actuación del sector público, y plantear la percepción de ingresos como mecanismo subalterno para los casos en que esto no sea posible.

También partimos del principio de que es mucho más eficaz para el logro de unos objetivos en la política social la prestación de servicios directamente por parte de las administraciones que el subsidiar, aunque parece que las tendencias que se imponen en nuestra sociedad son la extensión del subsidio y la privatización de los servicios sociales, tanto en la titularidad como en la gestión (Felipe, 2007). Quizá –y dejamos la reflexión aquí planteada– se esté debilitando y desactivando el derecho al trabajo, reconocido explícitamente en nuestra constitución, al mismo tiempo que se impulsa este nuevo derecho a un ingreso de ciudadanía, como si fueran dos caras de la misma moneda<sup>23</sup>.

Al profundizar en el contenido de la Ley de RGC, hay varios aspectos relevantes y cuestionables en cuanto a su eficacia y su pertinencia. El primer aspecto a destacar es que, con la ley, pasamos de conceder una prestación económica reglada a reconocer dos derechos diferentes, aunque conectados entre sí (Alonso, 2002). El primero es el derecho a un ingreso mínimo de inserción o una prestación económica periódica. Y el segundo –que no debería ser menos importante, sino al contrario– es el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral. Empezando por el primero, se configura como un derecho personal, pero se otorga en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia (familia). Es decir, aun siendo un derecho personal, no pierde ese carácter familiar que ha presidido desde sus inicios la regulación de los ingresos mínimos en los distintos ordenamientos autonómicos (Alonso, 2002). Es la unidad de convivencia la destinataria del ingreso mínimo. Y se prescribe esta forma de convivencia para poder percibir la RGC, excluyendo explícitamente otras formas de vida<sup>24</sup>. Esta orientación familiar está presente a lo largo de toda la Ley (Artículo 6: “El plan familiar de inserción”; Artículo 9: “Las actuaciones referentes tanto al ingreso garantizado de ciudadanía, como a la inserción social o laboral determinadas en esta ley que impliquen intervenciones de distintas consellerías, se coordinarán a través de la Comisión Interdepartamental de la Familia de la Comunidad Valenciana”).

<sup>23</sup> Esta reflexión entronca con el debate sobre el papel del trabajo como eje articulador de la sociedad, y si en la actualidad ese papel articulador y socializador lo han pasado a desempeñar otras variables sociales, como el consumo, Alonso (2005, 2007), Sanchis (2004).

<sup>24</sup> Artículo 4: “Queda excluida, en todo caso, la convivencia por razones de amistad o conveniencia”.

Entre los requisitos destacables, la carencia de recursos económicos es requisito imprescindible para el acceso a la prestación económica. El segundo es la residencia legal<sup>25</sup>, y aquí aparece una diferencia significativa respecto a la PER, y es que se bloquea la percepción de un ingreso económico a inmigrantes en situación irregular o “sin papeles”, como hemos visto en el apartado anterior, en la práctica la PER podía ser y era cobrada por inmigrantes en esta situación que pudieran certificar dos o más años de residencia en el municipio. Otro requisito, equivalente al que establecía la PER, es ser mayor de 25 años y menor de 65, excepto para las víctimas de violencia de género, o los menores de 25 con hijos o familiares a su cargo.

La cuantía de ingresos estará en función de los ingresos de la unidad familiar o de convivencia y del número de miembros que componen la misma, al igual que anteriormente con la PER, pero elimina el límite a partir de un determinado número de hijos. Una diferencia en este ámbito es que para establecer la cuantía de la prestación la PER tomaba como referencia la cuantía de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y la RGC toma el Indicador Público de Ingreso de Efectos Múltiples (IPREM) equivalente al Salario Mínimo Interprofesional (SMI)<sup>26</sup>. Este cambio supondrá un incremento sustancial de la prestación económica que pasa de un máximo individual de 4598.16 euros anuales (383.18 euros al mes) a 5208 euros anuales (434 euros al mes) de RGC para el año 2008. También se incrementan las cuantías por la existencia de miembros adicionales en la unidad familiar y se elimina el tope de cuatro miembros, lo que es razonable, ya que constituía una insuficiencia manifiesta del anterior programa.

En concreto pasamos de un esquema de 21 + 15 + 14 + 14 euros mensuales para el primero hasta el cuarto familiar a cargo, con un límite al incremento en el cuarto miembro, a la aplicación de un esquema que para el año 2008 vendría establecido por las siguientes cantidades: 35 euros para el primer familiar a cargo y 21 euros para el segundo y siguientes, sin límite más que la aplicación del límite general consistente en que la RGC nunca podrá superar al

<sup>25</sup> Se establece el derecho a la RGC a los ciudadanos españoles, de cualquier país miembro de la UE y nacionales de otros países siempre que acrediten su residencia legal en la CV y se encuentren empadronados en cualquier municipio de la CV en los últimos dos años (Artículo 12).

<sup>26</sup> El Artículo 20 de la Ley regula el importe de la RGC y establece que la cuantía máxima para un único titular será de 62% del Indicador Público de Ingreso de Efectos Múltiples (IPREM) establecido por el gobierno y que es el equivalente al salario mínimo interprofesional (SMI). Éste para el año 2008 está establecido en 8400 euros anuales. Si existe un segundo miembro, se incrementa en 5% del IPREM, y en 3% para cada uno del 3º y siguientes miembros de la unidad familiar. En ningún caso el importe de la prestación superará al IPREM. Para calcular el importe mensual se divide por 12 el total anual del IPREM. Del importe de la prestación debe deducirse en cómputo anual cualquier tipo de ingreso del que disponga el titular y cualquier miembro de la unidad familiar.

SMI. Se establece el pago mensual del ingreso, dependiendo su continuidad del correcto desarrollo del “Plan de inserción familiar”, del informe social y del cumplimiento del resto de obligaciones estipuladas. Se concede por periodos de 1 a 12 meses, renovables hasta un máximo de 36 meses. Y aquí se establecen dos novedades importantes respecto a la PER: a) una vez agotada, podrá obtenerse de nuevo la prestación pasados 24 meses desde el agotamiento de la prestación anterior; y b) se introduce en su artículo 19 los “supuestos especiales de difícil reinserción” que los trabajadores sociales venían denominando habitualmente como “casos crónicos”: “cuando se prevea que no será posible la reinserción social o laboral por drogodependencias o discapacidad con un grado superior 50% e inferior 65%, debidamente acreditadas... Excepcionalmente el periodo máximo de la prestación podrá ser ampliado cuando concorra alguna otra circunstancia objetivable debidamente acreditada mediante los correspondientes informes sociales o sanitarios. En dichos supuestos podrá no establecerse el Plan Familiar de Inserción, no obstante, en este caso será necesario realizar un informe social que se renovará periódicamente, donde se harán constar las circunstancias que dificulten gravemente la posibilidad de reinserción, y la entidad local realizará las acciones que sean posibles para favorecer la inserción social y/o laboral de los destinatarios del ingreso garantizado...” (Artículo 19). Es obvio que la percepción indefinida del ingreso, reforzada por la exención del “Plan de Inserción”, supone *de facto* la renuncia al objetivo de inserción laboral que explícitamente señala la Ley.

Si abordamos el segundo derecho al que da acceso la ley: el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral, vemos que este derecho se articula por medio de: a) El “Plan familiar de inserción” que necesariamente suscribe el titular y su familia, y que incluirá, con carácter general, un “Plan de inserción laboral” (artículo 6); b) Actuaciones básicas de apoyo a la inserción social y/o laboral (destinadas a conseguir la plena autonomía personal, familiar, económica y social); c) Información, orientación y asesoramiento; d) Apoyo a la integración social; e) Formación y educación de adultos; f) Apoyo a la inserción laboral, que se realizará a través del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; g) Participación en programas de rehabilitación o terapia; h) Acceso a los servicios básicos tales como servicios sociales, sanidad, educación, justicia y vivienda; i) Otros.

Es relevante destacar que, siguiendo la normativa aprobada, cualquier extranjero, independientemente de su situación en España, tiene derecho a recibir estos apoyos personalizados para la inserción social y laboral (Alonso, 2002). El único requisito sería la residencia habitual en la Comunidad Va-

lenciana. Así, en aplicación de la Ley 4/2000, de 11 de enero, “de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, se establece que los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa en España, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Un aspecto a cuestionar de la Ley de RGC de la CV es que tiene, a nuestro juicio, un régimen sancionador mínimo y muy laxo que no promueve la responsabilidad de las personas. Así, en el caso de infracción muy grave, previa instrucción del expediente oportuno, sólo se sanciona con la extinción de la prestación y la imposibilidad de volver a solicitarla por un periodo de 2 a 5 años, sin perjuicio de la actuación que proceda respecto a los menores desatendidos. A lo que se añade una prescripción muy corta de las infracciones y de las sanciones tipificadas en la ley. Al igual que anteriormente estaba establecido para la PER, se regula la RGC para víctimas de violencia familiar o de género. También se requiere la colaboración de los municipios o entidades locales, estableciéndose como norma el inicio del trámite de solicitud en el municipio (mancomunidad o diputación) y, excepcionalmente, en la Conselleria correspondiente por el interesado; además, en todos los casos, es el Ayuntamiento el que debe elaborar y supervisar el “Plan familiar de inserción”.

## CONCLUSIONES

La aplicación de la PER durante los últimos 18 años lleva a concluir que la situación de vulnerabilidad que atraviesan las personas en estudio está vinculada a la situación de degradación social, desempleo, marginación y mayor concentración de pobreza que se da en estos barrios. Los beneficiarios de la prestación siguen presentando mayoritariamente dos perfiles: son familias monoparentales con varios hijos y sin red social de apoyo, y familias de etnia gitana con graves problemas para insertarse en la sociedad; seguidas de otras situaciones menos representativas: inmigrantes (generalmente familias monoparentales), familias nucleares con todos sus miembros adultos en situación de desempleo, y personas que viven solas generalmente con problemas de salud mental y drogadicción. Se estima, por parte de los técnicos del CMSS Malvarrosa, que en aproximadamente la mitad de los casos los titulares de esta prestación –o algún miembro de la unidad familiar en la que convive– desarrollan algún tipo de actividad laboral informal o trabajo marginal por el cual obtienen algún tipo de ingreso.

Dado el carácter irregular e imprevisible de este tipo de actividades, los ingresos no se descontaban de la prestación, lo que suponía un incentivo al desempeño de este tipo de actividades. El desempeño de un empleo regular

suponía la reducción o finalización de la percepción de la prestación económica, mientras que la obtención de ingresos en la economía informal no afectara, *de facto*, a la situación de perceptores de la PER ni a la cuantía de la misma. Esto suponía un claro efecto perverso de este tipo de política social, ya que va en contra de su objetivo principal de inserción sociolaboral “normal”, estándar, o por medio de un empleo regular.

También nos encontramos en el área estudiada “casos crónicos”, en los que la integración laboral de los miembros de la unidad familiar se presenta como prácticamente imposible y se rebajan los objetivos en este sentido, quedando la percepción de la prestación como un paliativo de su situación de escasez. Las trabajadoras sociales que llevaban el programa de PER en el CMSS analizado destacan como dificultades y problemas que presenta este programa la excesiva burocracia que lleva a conseguir altas en el programa, la necesidad de incrementar la dedicación o el personal asignado al mismo para hacer un seguimiento más eficaz, y sobre todo la necesidad de mayor dedicación para intervención, orientación y seguimiento laboral, sanitario y escolar.

Se destaca por parte de los profesionales del CMSS la escasez de recursos básicos de orientación sociolaboral, sobre todo porque muchos programas de diferentes administraciones no están articulados, además no tienen la continuidad que requeriría este tipo de actuación, y se cierran al poco tiempo de haberse iniciado debido a que no se valoran suficientemente ni se realiza una evaluación consistente de los mismos. Se reclama la necesidad de cubrir desde el CMSS esta demanda de orientación laboral mediante proyectos que engloben itinerarios laborales y la necesidad de recursos, sobre todo de personal, para hacer un seguimiento adecuado. También se reclama la necesidad de formación específica en inserción laboral de los profesionales que han de llevar a cabo esta labor y la necesidad de medios informáticos para poder realizar un seguimiento detallado de las personas del programa.

Otro aspecto que es necesario destacar es el interés que presentan los proyectos centrados en colectivos específicos, como las mujeres o los individuos de etnia gitana, y adaptados a las necesidades de estos colectivos. Posiblemente, en el desarrollo de estos programas sería interesante poder contar con un mayor soporte en técnicas de búsqueda de empleo y conocimiento de la potencialidad laboral y/o empleabilidad de estos individuos con especiales dificultades. A estos colectivos específicos añadiríamos el grupo de jóvenes, donde sería interesante potenciar programas de aprendizaje de oficios, asesoramiento, centralización de la información sobre la demanda laboral existente, de forma que pudieran salir del círculo vicioso de trabajos precarios o propios de economía informal al que se ven abocados.

También sería interesante potenciar el trabajo con los menores para hacerles ver la relación entre grados de formación y posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, y desarrollar algún proyecto en los centros educativos que en cierta forma viniera a contrarrestar el ambiente familiar de escasa valorización de los estudios y de la escuela que se da en muchos de los casos. Para el éxito de estos proyectos, consideramos imprescindible la colaboración con el tejido asociativo existente y la potenciación del mismo, con el fin de que los propios involucrados sean partícipes de su propia mejora de situación y de su plena integración social y laboral.

Algunas de las limitaciones planteadas vienen a subsanarse con la Ley de Ingreso Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana recientemente publicada y de próxima aplicación, una vez que se proceda a la elaboración del Reglamento que desarrolle la Ley. El Consell de la Generalitat Valenciana regulará por ley una ayuda mínima de inserción social y laboral en sustitución de la PER vigente desde 1990. La filosofía en la que se inspira este nuevo ingreso mínimo de inserción es la misma que tenía la PER, aunque en su formulación hay diferencias muy importantes. La primera es que se regula por ley, por lo que tiene un rango superior<sup>27</sup>, y que esta ley da lugar a dos nuevos derechos: el derecho de todo ciudadano en situación de necesidad al ingreso de ciudadanía y el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción social y laboral. Se cumple de esta forma con el principio establecido en el nuevo Estatut d'Autonomia de la Comunidad Valenciana (equivalente a la Constitución del Estado en una estructura federal), en el que se establece el derecho de todo ciudadano valenciano en estado de necesidad a la solidaridad y un ingreso mínimo de ciudadanía. El análisis concreto de la aplicación de esta nueva ley tendrá que esperar, pero supone un cambio muy importante en el ordenamiento jurídico y en la articulación de la política social valenciana.

No obstante, y para concluir, nos gustaría apuntar una cuestión que creemos importante. En nuestra opinión, el acento de la política para la integración social de los colectivos excluidos debiera ponerse en el conjunto de acciones tendentes al acceso de estas personas a un empleo formal y contemplar la percepción de un ingreso como una actuación supeditada a este objetivo y, por lo tanto, transitoria, a su vez vinculada a situaciones como el desempeño de un trabajo reproductivo que imposibilite o desaconseje en ese caso concre-

<sup>27</sup> De la misma forma, al ser la prestación un derecho reconocido por ley, deja de estar condicionado a las disponibilidades presupuestarias de acuerdo con las dotaciones aprobadas por las Cortes Valencianas en las correspondientes leyes de presupuestos anuales y pasa a estar garantizada por medio de su inclusión en el presupuesto como otras partidas similares.

to el desempeño laboral en un empleo formal. Pensamos, en líneas generales, que una sociedad para poder sostenerse y funcionar adecuadamente requiere del trabajo de todos sus miembros que estén en condiciones de ello.

Con la actual normativa, el acento se sitúa en la percepción de un ingreso que además adquiere el rango de derecho, mientras que las actuaciones tendentes a facilitar el acceso a un empleo quedan relegadas a un segundo lugar. Esta normativa erosiona, a nuestro juicio, el derecho y deber al trabajo, el cual es plasmado en nuestra Constitución (Artículo 35), y enlaza con una concepción de la sociedad según la cual la integración social se deriva de un estándar de consumo y no del desempeño de una actividad laboral, de ahí la provisión de un ingreso –aunque con la contradicción de que ésta se muestre todavía claramente insuficiente para poder acceder a los estándares de consumo actuales–. Somos de la opinión de que nuestra sociedad todavía aparece estructurada y cohesionada en gran medida a través del trabajo, tanto mercantil como reproductivo y, por tanto, éste constituye un factor fundamental para la integración social y la realización de las personas. En consecuencia, los esfuerzos de la administración para lograr la integración social de las personas excluidas socialmente deberían concentrarse en este ámbito.

De la misma forma, sería menester estudiar detenidamente los efectos contraproducentes que tiene la percepción de un ingreso para la integración social de las personas en la medida que conducen a un porcentaje significativo de ellas al desempeño de actividades irregulares o informales, cuyos ingresos no reducen la cuantía de la prestación o ingreso percibido, como sí ocurriría en el caso de ingresos provenientes del desempeño de un empleo formal; o los efectos de desincentivación respecto a la movilización hacia el mercado laboral de las personas, el desarrollo de una ética del trabajo, la asunción de la responsabilidad de las propias actuaciones, la planificación a medio plazo y romper con la inmediatez como guía de comportamiento, la cultura del esfuerzo y la recompensa por el trabajo desarrollado, etcétera.

Estas consideraciones no excluyen la posibilidad de contar dentro del instrumental de la política social con la posibilidad de poder transferir un ingreso a unidades familiares que lo requieran en un momento puntual de sus trayectorias vitales, pero siempre de manera transitoria, y no haciendo de esta medida el centro de la política social.

#### BIBLIOGRAFÍA

ADELANTADO, J. (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria.

- Aguilar, M.; Laparra, M. y Pérez, B. (2001). *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: UPN-Consejería de Servicios Sociales.
- ALARCÓN, M. (1996). Hacia el derecho de la protección social. En López, J. (coord.). *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*. Madrid: Marcial Pons.
- ALEMÁN, C. y Garcés, J. (1997). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- ALEMÁN, C. y García, M. (1999). *Fundamentos de bienestar social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ALONSO, J. y Gonzalo, B. (2000). *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid: BOE.
- ALONSO, J. (2002). Nuevos derechos en la Comunidad de Madrid para las personas socialmente excluidas. Breve apunte sobre la Ley de ingreso mínimo de la Comunidad de Madrid. En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 35, pp. 185-195.
- ALONSO, L. (1999). Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. En *Política y sociedad*, n.º 31, pp. 7-36.
- ALONSO, L. (2005). *La era del consumo*. Madrid: Siglo XXI.
- ALONSO, L. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- ARIÑO, A. y García, M. (2001). *Postmodernidad y autonomía. Los valores de los valencianos*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- ASEP (1998). *Actitudes hacia los extranjeros*. Madrid: IMSERSO.
- AA.VV. (2001). *Estudio de contexto. Población gitana de Valencia*. Valencia: Asociación Secretariado General Gitano.
- AYALA, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: FCE.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1981). *Els nous districtes de la ciutat de València*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1999). *Programa per a la Prevenció, Detecció i Tractament de l'Absentisme Escolar a la ciutat de València*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (2001): *Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia-Regidoría de Benestar Social i Solidaritat.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (2007). *Anuari estadístic de la ciutat de València*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia.
- BAREA, J. (1997): El sistema europeo de protección social. En *Revista Fuentes Estadísticas*. n.º 28.

- BAYLOS, A. (1999). Estado de Bienestar y derechos sociales. En Fernández, T. y Garcés, J. (Coords.). *Crítica y futuro del Estado del Bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CASTELLS, A. y Bosch, N. (1998). *El futuro del Estado de Bienestar*. Madrid: Cívitas.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL CES (1996). *Informe sobre la pobreza y la exclusión social en España*. Madrid: CES.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL CES (2000). *Los ingresos mínimos en la reestructuración de los Estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Madrid: CES.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo informe sobre la cohesión económica y social*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- FELIPE, M. (2007). El sistema de protección social en la Comunidad Valenciana: Algunos indicadores sociales. En *Arxius de Ciències Socials*, n.º 17, pp. 43-53.
- FERNÁNDEZ, M. (1996). *Escuela y etnicidad. El caso del pueblo gitano*. México: CIDE.
- FERNÁNDEZ, T. y Garcés, J. (1999). *Crítica y futuro del Estado del Bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ, F. (2002). *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*. Madrid: CES.
- FUNDACIÓ BANCAIXA (1998). *Plan integral de Desarrollo Local, Barrio de La Coma*. Valencia: Fundació Bancaixa.
- GARCIA, E., Lorente-Campos, R., Torres, F. y Villar, A. (2003). *Análisis de la realidad social de la zona de actuación de la Mesa de Solidaridad de Malvarrosa*. Valencia: Mesa de Solidaridad de Malvarrosa-Ayuntamiento de Valencia.
- GARCÍA, M. (2000). *La condición social de la vejez en la Ribera Baixa*. Alzira: Set-i-mig.
- GARCÍA, P. (2001). Protestar en llenguatge festiu (el cas del Cabanyal). En *La Roda del Temps*, n.º 10.
- GARCÍA, M. (1999). *Ingresos Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*. Madrid: CES.
- GARRIDO, L. y Requena, M. (1996). *La emancipación de los jóvenes en España*. Valencia: INJUVE.
- GENERALITAT VALENCIANA (1997). *Previsiones de Población y Vivienda para el planeamiento en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- GIMÉNEZ, C. y Malgesisni, G. (1997). *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Ed. La Cueva del Oso.
- GOMA, R. y Subirats, J. (1998). *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno: temas de actualidad*. Barcelona: Ariel.
- INCIS (1994): *Los poblados marítimos y sus problemas sociales*. Valencia: Ediciones Iglesia en Misión.

- LÓPEZ, J. (1996). *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*. Madrid: Marcial Pons.
- LORENTE-CAMPOS, R. (2001). *Trabajo a tiempo parcial*. Alzira: Germania.
- LORENTE-CAMPOS, R. (2003). *La precariedad laboral de trabajar a tiempo parcial: el caso de España*. México: Plaza y Valdés.
- MARTÍNEZ, O. y Cogco, R. (2008). La operación y eficiencia del programa Oportunidades en el Área Metropolitana de Monterrey. En *Arxius de Ciències Socials*, n.º 18 (en prensa).
- MARTÍNEZ, M. (1997). Política social, pobreza y exclusión social. En Alemán, C. y Gárces, J. (coords.). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- MÉDICOS DEL MUNDO (2000). *Educación para la salud. Dirigido a inmigrantes que ejercen la prostitución*. Valencia: Médicos del Mundo-Comunidad Valenciana.
- MERTON, R. y Kendall, P. (1946). The focused interview. En *The American Journal of Sociology*.
- MORENO, L. (2000). *Ciudadanos precarios: La "última red" de protección social*. Barcelona: Ariel.
- NINYOLES, R. (2000). *La societat valenciana: estructura social i institucional*. Valencia: Edicions Bromera.
- PONS, J. (2003). Participación y sentimiento de pertenencia en actividades urbanas. En *Revista de Trabajo Social*, n.º 144, pp. 32-48.
- PORRAS, M. y Castellanos, J. (2002). Los servicios sociales: generales y especializados. Su importancia en las políticas de inclusión. En Rodríguez, G. y Sotelsek, D. (eds.). *Apuntes sobre bienestar social*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- RODRÍGUEZ, G. (2002). El desarrollo de la Política social en la Unión Europea. En Rodríguez, G. y Sotelsek, D. (eds.). *Apuntes sobre bienestar social*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- ROJO, E. (1996). Protección social y ingresos mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía). En López, J. (coord.). *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*. Madrid: Marcial Pons.
- RUIZ, J. e Ispizua, M. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SANCHIS, E. (2001). Cualificación, socialización y terciarización. En *Revista internacional de Sociología (RIS)*, Tercera época, n.º 30, pp. 139-167.
- SANCHIS, E. (2004). Concepciones del trabajo: de las ambigüedades medievales a las paradojas actuales. En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 22, n.º 1, pp. 37-65.
- SAN ROMÁN, T. (1990). *Gitanos de Madrid y Barcelona, ensayos sobre aculturación y etnicidad*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.



## AUTONOMÍA, TOMA DE DECISIONES Y VIOLENCIA EMOCIONAL CONTRA LAS MUJERES: UN ACERCAMIENTO A LOS EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

*María del Pilar Cruz Pérez<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

Los programas de transferencias condicionadas<sup>2</sup> buscan el desarrollo del capital humano, especialmente en los niños y los jóvenes. Su finalidad es romper con el círculo intergeneracional de la pobreza mediante la inversión en alimentación salud y educación. Estos programas parten de la premisa de que la pobreza tiene su origen en la insuficiencia de ingresos y, por ello, sus acciones privilegian la distribución de recursos para satisfacer necesidades básicas. No obstante, la gran diversidad de los resultados obtenidos ha contribuido a que comiencen a considerarse otras dimensiones del problema, como las relacionadas con los procesos de discriminación y exclusión social que lleva a que ciertos grupos estén más expuestos a vivir en condiciones de pobreza que otros (Del Tronco, 2008).

<sup>1</sup> Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional y alumna del doctorado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Correo electrónico: pily\_73@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> Estos programas se inscriben en el llamado enfoque de protección social y consisten en “intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza. Se enfatiza en la responsabilidad pública, en la provisión de seguridad de ingreso, el que en la práctica se traduce en transferencias monetarias directas a las personas, y el diseño de una red de protección que enlaza estas prestaciones con el refuerzo de las áreas de educación y salud” (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 38).

Para el caso de las mujeres, el reconocimiento de las desigualdades de género se hizo evidente a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando algunos estudios feministas demostraron que, por el simple hecho de serlo, la población femenina estaba más expuesta a vivir en situación de pobreza<sup>3</sup>; lo que aunado a la evidencia de que éstas utilizan mejor que sus cónyuges los recursos a los que tienen acceso, invirtiéndolos principalmente en la satisfacción de las necesidades básicas de la familia<sup>4</sup>. Esto condujo a que las políticas de asistencia social se dirigieran a ellas generando la “feminización de los beneficios sociales” (Serrano, 2005).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, emblemático del gobierno mexicano en los últimos dos sexenios<sup>5</sup>, es un claro ejemplo de esta nueva forma de dirigir los beneficios sociales. Desde sus orígenes, puso énfasis en el reconocimiento de que “la pobreza adquiere modalidades particulares a la luz de las desigualdades que prevalecen entre hombres y mujeres”, razón por la cual “canaliza los apoyos a través de las madres de familia e impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación” (Sedesol, 2003: 9). Así, el programa persigue que las jefas de familia, al contar con recursos propios, no sólo garanticen familias más sanas, con mejor nutrición y educación, sino que además aumenten su autonomía, accedan a un mayor nivel de toma de decisiones en sus hogares y tengan más posibilidad de intervenir de manera eficaz contra la violencia y sus efectos. Sin embargo, aun cuando esto busca equilibrar la relación de pareja en términos de poder, también es importante considerar que constituye una alteración al orden tradicional de género que define a los hombres como “proveedores” y a las mujeres como “amas de casa”, lo que puede generar resistencia por parte

<sup>3</sup> Los estudios sobre la condición y la situación de las mujeres cobraron auge con la influencia del movimiento feminista internacional de la segunda ola, el cual tuvo eco en toda América Latina en las décadas de los setenta y ochenta, dando lugar a espacios específicos de análisis que, aprovechando la coyuntura que ofrecieron las reuniones internacionales en la materia, permitieron el reconocimiento de las mujeres como actores sociales que requerían atención especial por parte del Estado. Particularmente el análisis de la pobreza cobró importancia en la década de los ochenta a través de algunas feministas del tercer mundo, quienes identificaron una serie de factores que afectaban de manera particular a las mujeres, al señalar que la cantidad de ellas en situación de pobreza era mayor a la de los hombres, que el fenómeno era más complejo y severo cuando se trataba de éstas y que existía una tendencia a la “feminización de la pobreza” (Molyneux, 2003; Del Tronco, 2008).

<sup>4</sup> Investigaciones realizadas tanto en Brasil como en otros países latinoamericanos mostraron que los ingresos en manos de las madres tienen cuatro veces más impacto en la nutrición infantil que cuando están en manos de los padres (Rivera, Hernández y Castro, 2006).

<sup>5</sup> El Programa Oportunidades es considerado uno de los más exitosos en materia de atención a la pobreza en México. Ha logrado un amplio reconocimiento internacional, además cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y es utilizado como modelo para otros países por el BID y por el Banco Mundial (Sedesol, 2004: 3).

de los varones y constituir un factor de riesgo para la presencia de violencia contra las mujeres (Rivera, Hernández y Castro, 2006).

Tradicionalmente, la violencia contra las mujeres ha estado asociada a golpes o lesiones y remite a un daño evidente en el cuerpo que, por su gravedad, debiera ameritar atención médica. No obstante, es necesario aclarar que dicha problemática es mucho más compleja y adquiere múltiples modalidades que afectan emocional, física, sexual o económicamente a las involucradas, razón por la cual estudiosos(as) del fenómeno se han dado a la tarea de construir tipificaciones que faciliten tanto su atención como su abordaje teórico.

Dichas tipologías permiten identificar los diferentes niveles y manifestaciones de la violencia, sin embargo, no es común que un solo tipo aparezca de manera aislada; con frecuencia los casos muestran complicadas combinaciones en donde más de una modalidad se hace presente; pero hay indicios de que generalmente la violencia que acompaña de manera recurrente a las otras formas es la emocional, la cual incluye actos que, por ser poco evidentes, no son considerados peligrosos y sus efectos suelen minimizarse pese a tener importantes consecuencias a largo plazo ya que, incluso, puede ser la puerta de entrada para otras formas de violencia más evidentes y severas (Venguer y otros, 1998; Valladares, 2004; Olamendi, 2006).

Por lo anterior, aun cuando la ENVIT 2004 incluyó variables para el análisis de todos los tipos de violencia, el presente trabajo se propone explorar exclusivamente la presencia de violencia emocional en mujeres que reciben la transferencia monetaria de Oportunidades con el fin de identificar si tener acceso al recurso permite o favorece la presencia de esa forma de violencia o si éstas adquieren mayor autonomía y toma de decisiones al interior del hogar.

Además, abordar específicamente el tipo emocional resulta relevante si tomamos en cuenta que, pese a la importancia que ha cobrado la violencia contra las mujeres al interior de la familia, al ser definido como un grave problema de salud pública, en grandes sectores de nuestro país aún prevalecen mitos y creencias que dificultan que las afectadas la reconozcan abiertamente; sobre todo si ésta no deja huellas aparentes y se encubre en acciones que conllevan un alto nivel de sometimiento y de control de las propias mujeres, de sus necesidades y de sus decisiones, mediante actos u omisiones que suelen ser identificados por ellas como parte natural de las relaciones familiares (Valladares, 2004). En ese sentido, la violencia emocional, al estar fundamentada en rasgos culturales ancestrales que la han normalizado, con frecuencia pasa desapercibida y suele convertirse en una forma de “tortura silenciosa” cuyos daños, sin embargo, debilitan psicológicamente a las mujeres y disminuyen sus posibilidades de autonomía y toma de decisiones al interior del

hogar, situación que justamente contrasta con los efectos que pretende lograr la transferencia monetaria de Oportunidades. Tal situación ha sido una de las más fuertes críticas al Programa y, por ello, los y las responsables de su evaluación consideraron necesario incluir, como parte de los instrumentos de evaluación del Programa, una encuesta que diera cuenta de dichos efectos. El resultado fue la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones<sup>6</sup> (ENVIT), levantada entre agosto y octubre de 2004<sup>7</sup>.

La base de datos de la ENVIT 2004 fue la fuente de información para el diseño del modelo estadístico en el que se basa el presente artículo, a partir de la cual se correlacionaron las variables de presencia de violencia emocional, toma de decisiones y autonomía, para posteriormente comparar los resultados entre el grupo de mujeres incorporadas a Oportunidades y el grupo de control (mujeres no incorporadas). Los resultados de dichas correlaciones mostraron que la violencia se asocia negativamente con la autonomía de las mujeres, tanto en el grupo de control como en el de intervención, mientras que la toma de decisiones aparece como un factor asociado positivamente con la presencia de violencia sólo para el grupo de intervención, lo que parece indicar que las mujeres beneficiadas por Oportunidades, al asumir un mayor nivel de toma de decisiones en el hogar, aparentemente por efecto de la transferencia monetaria, enfrentan un mayor riesgo de sufrir violencia emocional.

Para enmarcar teóricamente los resultados obtenidos, el artículo está organizado de la siguiente manera. En principio, en el marco contextual, se presenta un breve acercamiento a la situación de la violencia contra las mujeres en la agenda política internacional y nacional, así como al proceso que llevó a la creación de Oportunidades como un programa con enfoque de equidad de género. Luego se aborda, teóricamente, la relación entre las desigualdades de género y la incidencia de violencia contra las mujeres. A su vez, se definen la

<sup>6</sup> La Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones forma parte de la Encuesta del Observatorio de las Condiciones y Vivencias de la Pobreza en México, que incluye una serie de instrumentos de recolección de información para la ejecución y evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. A su vez forma parte de los proyectos del Observatorio de Género y Pobreza coordinado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), del apoyo técnico del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y del Programa de Desarrollo Oportunidades, con el fin de profundizar en el conocimiento de las percepciones de mujeres y hombres en torno a la pobreza, sus roles de género, sus condiciones de vida y además, visibilizar aspectos relacionados con participación ciudadana, apoyo y confianza en las instituciones y discriminación (López y Salles, 2006).

<sup>7</sup> La ENVIT 2004 se levantó en zonas de intervención y no intervención del Programa Oportunidades y tuvo como objetivo principal: “estimar la magnitud de la violencia en zonas urbanas y marginadas del país y determinar si existe alguna asociación entre la incidencia del Programa Oportunidades y la violencia de pareja contra las mujeres titulares, por ser ellas las que reciben las transferencias económicas que otorga dicho programa”. Incluye tanto la posibilidad de identificar la presencia de diferentes formas de violencia, como la frecuencia con que se limita la autonomía y toma de decisiones de las mujeres (López y Salles, 2006).

noción y los tipos de violencia. Para concluir, se establecen las características que hacen de la violencia emocional una expresión particularmente compleja de la violencia contra las mujeres.

A continuación se describe la metodología que se llevó a cabo para el análisis, el procedimiento para la definición y construcción de las variables de estudio, y las técnicas estadísticas que se emplearon para corroborar la hipótesis de trabajo. Finalmente, se presentan y discuten los resultados obtenidos para dar paso a las conclusiones y señalar algunas limitaciones del análisis.

## LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA AGENDA INTERNACIONAL Y NACIONAL

La violencia contra las mujeres ha cobrado relevancia a nivel mundial desde hace más de tres décadas, principalmente gracias al movimiento feminista<sup>8</sup>. Sin embargo, aunque el tema se intentó integrar a la agenda de la “Conferencia Mundial de la Mujer”<sup>9</sup>, celebrada en la Ciudad de México en 1975, donde se definió la política y estrategias internacionales para la siguiente década, denominada Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, en el primer *Plan de Acción Mundial* sólo se consideraron demandas relacionadas con la promoción de medidas concretas para ampliar y mejorar su participación en el desarrollo económico, político, social y cultural, dejando de lado justamente aquellos temas relacionados con el acceso al control del propio cuerpo, como es el caso de las formas de violencia y el control de la reproducción (Lau, 2000; Bartra, 2000).

<sup>8</sup> El movimiento feminista del siglo XX, iniciado en la década de 1960, se concentró principalmente en la demanda de la equidad de derechos políticos, laborales y sociales. De acuerdo con algunas autoras, en nuestro país el nuevo feminismo representó además una lucha por la conquista de la libertad sobre el propio cuerpo. De ahí la despenalización del aborto, el control y pleno disfrute de la sexualidad femenina, y la erradicación de la violencia física y sexual contra las mujeres: “tres banderas de lucha que habían sido fundamentales en el movimiento de liberación de la mujer a nivel mundial: despenalización del aborto, contra la violación y en defensa de las mujeres golpeadas” (Bartra, 2002: 48; Lau, 2000; González y Santana, 2001).

<sup>9</sup> La mayor parte de las feministas mexicanas se negaron a participar en el evento oficial internacional y se encargaron de organizar un congreso a través del Frente de Mujeres contra el Año Internacional de la Mujer. Sólo un grupo pequeño de feministas se integró a las discusiones con miras a reformar los códigos para que en el país sede no hubiera rezagos discriminatorios y colaborar en la creación del Centro de Información y Documentación para el Decenio de la Mujer y el Desarrollo. No obstante, la Conferencia de 1975 se constituyó en una posibilidad de que las feministas mexicanas tuvieran contacto con mujeres de otras latitudes y esto permitió un cuestionamiento de su accionar que dio como resultado la conformación de la Coalición de Mujeres Feministas (CMF), que acordó trabajar bajo tres ejes prioritarios hasta entonces: las despenalización del aborto, la educación sexual, una mejor penalización contra la violación y la protección de las mujeres golpeadas (Lau, 2002: 22-23).

Así, el reconocimiento e integración de la violencia contra las mujeres en la agenda política internacional y nacional debió esperar hasta los años noventa, cuando empezó a atenderse en conferencias y acuerdos internacionales<sup>10</sup>, lo que generó recomendaciones que llevaron a la reformulación y creación de leyes y programas específicos para su atención en todo el mundo, al tiempo que, paulatinamente, se pusieron en marcha diversas campañas desde las instituciones gubernamentales, académicas y medios de comunicación. Concretamente, la problemática fue retomada por primera vez en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, cuando se estableció que los derechos de las mujeres son parte fundamental de los derechos humanos y se declaró que la violencia contra las mujeres constituye una violación de derechos humanos en tanto que daña su integridad física y corporal, así como una violación al derecho a la seguridad y a las libertades fundamentales, y porque constituye un obstáculo para su pleno desarrollo humano (Razo, 2004: 243).

También en el marco de esta Conferencia se creó y aprobó el 23 de diciembre de 1993 la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, primer instrumento internacional que atiende esta problemática y en la cual los Estados Parte reconocen que la violencia contra la mujer “es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que ha conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre, e impedido el adelanto pleno de la mujer” (Inmujeres, 2002: 10-11). Tales instrumentos abrieron paso a la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW) la cual, pese a ser un hito en la historia de los derechos de la mujer<sup>11</sup>, en sus inicios no reconoció que la violencia contra las mujeres fuera una violación a los derechos humanos, sino hasta 13 años después, mediante la Recomendación General 19, formulada en 1992 (INSP y SSA, 2003). Así, para 1999, tanto la Convención como el Protocolo Facultativo de la CEDAW fueron ratificados por

<sup>10</sup> Aunque desde la Conferencia Mundial de Copenhague de 1980 se declara que la violencia dirigida a las mujeres al interior de la familia y la pareja constituye un delito intolerable y se insta a que se introduzcan medidas específicas para lograr su atención, se crean medidas concretas hasta la siguiente década (INSP y SSA, 2003).

<sup>11</sup> La Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Contra la Mujer, mejor conocida como la CEDAW (1979), es el mayor fundamento internacional para el logro de la igualdad de la mujer. Fue aprobada en 1979 y se convirtió legalmente en acuerdo vinculante el 3 de septiembre de 1981. No obstante en sus inicios no hizo referencia explícita a la violencia contra las mujeres hasta que una coalición mundial de 900 organizaciones de mujeres presionaron con éxito para que la ONU reconociera la violencia de género como una violación fundamental de los derechos humanos. La región de América Latina y el Caribe es la única en el mundo en la que todos los países han adoptado la CEDAW (INSP y SSA, 2003).

toda América Latina, única región del mundo donde todos los países se sumaron desde 1994, cuando la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como la “Convención De Belem do Pará” (Inmujeres, 2002: 11).

La Convención define la violencia contra las mujeres como: “Toda acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado” (CEDAW, 1999). Asimismo, indica que este tipo de agresiones incluye violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal –ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio con la mujer– y comprende, entre otros actos, violación, maltrato y abuso sexual<sup>12</sup>. Este instrumento recomienda a los Estados adoptar medidas legales, administrativas y programáticas con el objetivo de fomentar el conocimiento y la observancia del derecho que toda mujer tiene a una vida sin violencia. México ratificó la Convención el 12 de noviembre de 1998 y ésta entró en vigor en el territorio nacional el 12 de diciembre del mismo año. Desde entonces, el gobierno federal se ha enfocado en generar diversos mecanismos para cumplir los compromisos adquiridos mediante la puesta en marcha de políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar los actos violentos en contra de la mujer<sup>13</sup>.

En el mismo sentido, la Declaración y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, China, en 1995, también se convirtió en instrumento rector para la prevención y atención de todas las formas de violencia contra las mujeres, al establecer en su plan de acción la necesidad de institucionalizar el enfoque de equidad de género como nueva guía de las políticas públicas y como una forma de mejorar las condiciones de vida de las mujeres<sup>14</sup>.

México ha atendido el llamado de estos instrumentos y, en consecuencia, se han generado diversas estrategias con el fin de prevenir y atender la

<sup>12</sup> La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la “Convención De Belem do Pará” puede ser consultada en la página web de la red Mujer y Hábitat: [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)

<sup>13</sup> Entre las acciones impulsadas por el gobierno mexicano para dar cumplimiento a la Convención Interamericana se encuentran la capacitación y sensibilización de los funcionarios encargados de las tareas de procuración y administración de justicia, así como la promoción de servicios especializados para atender a las mujeres que han sido agredidas, como refugios, servicios de orientación familiar y espacios para el cuidado y custodia de las personas menores afectadas por esta problemática (Inmujeres, 2002).

<sup>14</sup> Ver: *Declaración y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, de Beijing, China, en la página web de la red Mujer y Hábitat: [www.redmujer.org.ar](http://www.redmujer.org.ar)

violencia contra las mujeres de manera eficiente<sup>15</sup>. Sin embargo, estas acciones han sido insuficientes, fragmentadas y en algunas áreas, como es el caso de la atención y prevención de la violencia emocional, prácticamente son inexistentes (Valladares, 2004; Castro, 2004).

Así, es común encontrar reglamentos, leyes y programas dirigidos a la prevención de la violencia física (mujeres maltratadas) y al apoyo de población que acude a centros de atención psicológica y legal que se han creado para tal fin; pero es común que se dejen de lado otros tipos de violencia, como la emocional, y que en el plano de la detección se descuide a las comunidades pobres y marginadas, que con frecuencia no cuentan con información sobre dónde acudir y que difícilmente entran a los programas ya establecidos, de por sí limitados.

En este sentido, otro esfuerzo fundamental consistió en identificar la prevalencia de la violencia contra las mujeres en todos los sectores sociales y, por ello, distintas instancias académicas y de la sociedad civil se dieron a la tarea de crear encuestas con el fin de recabar información sobre las condiciones y características de las mujeres receptoras de violencia, a nivel regional y local. Sin embargo, la mayoría de estos ejercicios se concentraron en detectar la presencia de las formas más evidentes de violencia, dejando de lado conductas más sutiles, relacionadas con el control y sometimiento emocional, con la limitación en la toma de decisiones y con un bajo nivel de autonomía de las mujeres en los hogares.

Fue hasta fines de los años ochenta cuando se empezaron a crear módulos específicos en la materia, en encuestas sociodemográficas y de salud de alcance nacional<sup>16</sup>, cuyas experiencias abrieron la puerta a la creación de instrumentos orientados específicamente a la medición de la violencia doméstica contra las mujeres: la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM), coordinada por la SSA, y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Re-

<sup>15</sup> Agencias especializadas en gran parte del país, institutos estatales y municipales de las mujeres, centros de atención a víctimas de delitos familiares y sexuales, y programas de atención en materia de salud, trabajan en ello, específicamente la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA-1999, "Prestación de los servicios de salud, criterios para la atención de la violencia familiar", que se publicó el 8 de marzo de 2000, y tiene como propósito prevenir y atender la violencia familiar en el Sector Salud, obligando al personal de salud (médicos, enfermeras y trabajadores sociales) a brindar atención de calidad y a identificar los rasgos, indicios y situaciones de violencia familiar, además de que vincula al Sector Salud con la justicia al incluir un apartado para que se notifiquen los casos a las autoridades encargadas, entre otros (Verguer y otros, 1998; DOF, 8 de marzo de 2000).

<sup>16</sup> Entre estos primeros esfuerzos destacan la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva con Población Derechohabiente (ENSARE), levantada por el IMSS en 1998; la Encuesta Nacional de Salud (ENSA, 2000), de la Secretaría de Salud; la Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUV, 2000), coordinada por el Instituto Mexicano de la Juventud y la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSAR, 2003), de la Secretaría de Salud (López y Salles, 2006).

laciones en los Hogares (ENDIREH) del INEGI y el Instituto Nacional de las Mujeres, en sus emisiones de 2003 y 2005. Estas encuestas han documentado que entre 21% y 44% de las mujeres sufren de algún tipo de violencia por parte de la pareja (INSP y SSA 2003; INEGI e Inmujeres, 2003). Estas formas de violencia van desde comportamientos físicos y sexuales que ponen en riesgo la vida de ellas, hasta omisiones y formas menos evidentes, más sutiles y difíciles de identificar, que van minando la salud emocional, la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres, como es el caso de la violencia emocional y la económica, que, pese a no aparecer de manera consistente en las encuestas, puede inferirse que su presencia puede ser bastante más elevada que la de las dos anteriores<sup>17</sup> (Castro, Riquer y Medina, 2004; Oláiz, Rico y Del Río, 2003).

Pese a todo, en los estudios y encuestas sobre la violencia contra las mujeres, los análisis relacionados con la autonomía y la toma de decisiones son mínimos y, en algunos casos, inexistentes, a pesar de que ambas condiciones son fundamentales para identificar el avance en la condición social de las mujeres, o bien, para dar cuenta de las desigualdades de género y de la violencia al interior del hogar, aspectos que afectan de manera particularmente importante a las mujeres en condiciones de pobreza y marginación (López y Salles, 2006).

En ese sentido, cabe destacar que el mayor posicionamiento del tema, a nivel público, es la inclusión de las mujeres pobres como beneficiarias de las políticas y programas sociales, lo que ha contribuido a la visibilización del fenómeno, con el consecuente diseño de estrategias que disminuyan el riesgo de violencia mediante la transformación de los roles tradicionales de género al interior de la familia, con miras a lograr el empoderamiento de las mujeres. No obstante, se ha descuidado la posibilidad de que surjan efectos negativos a raíz del incremento de la tensión de los varones que pueden sentirse amenazados y, por ende, generar desde formas evidentes de violencia, hasta métodos sutiles de sometimiento y control (Cos-Montiel, 2000; Martínez, 1993).

Por lo anterior, la evaluación de los efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja al interior de los hogares resulta fundamental, sobre todo en lo que se refiere a la violencia emocional, la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres, pues constituye una línea de investigación que, sin duda, se ha hecho más complejo ante los importantes cambios sociales

<sup>17</sup> Algunos estudios consideran que los datos obtenidos por las encuestas son sólo la punta del *iceberg*, pues la violencia, y en particular la emocional, son fenómenos rodeados de una gran cantidad de mitos que aún impiden reconocerla o generan vergüenza en las mujeres receptoras, quienes suelen vivirla como algo "natural" o como algo de lo que ellas mismas son responsables, lo que suele inhibir la posibilidad de reportar esta situación (Castro y Casique, 2005).

que generan la incorporación de las mujeres y de la categoría de género a los programas de desarrollo y atención a la pobreza.

## EL PROGRAMA OPORTUNIDADES Y LAS RELACIONES DE GÉNERO

El Programa Oportunidades<sup>18</sup> ha constituido, desde su creación, un esfuerzo del gobierno federal por mejorar las condiciones de vida de sectores de la población que viven en situación de extrema marginación y pobreza. Hasta 2009 atendía a más de 5 millones de familias en todo el país mediante estrategias dirigidas a potenciar el desarrollo de las familias; las acciones están dirigidas a las mujeres y se insertan en la vertiente de género en el desarrollo<sup>19</sup>. Consiste, entre otras cosas, en la transferencia condicionada de dinero que se entrega a las mujeres titulares del programa en cada familia<sup>20</sup>, hecho que cobra particular interés para los estudiosos de la violencia contra las mujeres, en tanto que suele trastocar los estereotipos tradicionales que aún las definen como dependientes de los hombres, a quienes se les asigna el rol de proveedores únicos, situación que muy probablemente impacta las relaciones de pareja al interior del hogar (Rivera, Hernández y Castro, 2006; López y Salles, 2006).

El programa también incluye otras acciones dirigidas a atender las condiciones que, por razón de género, ponen en desventaja a las mujeres, a las niñas y a las adolescentes beneficiarias del mismo. Por un lado, están las pláticas sobre planificación familiar y cuidado de hijas(os), las cuales están ligadas al mejor conocimiento y uso de los métodos de planificación, y por otro, el acceso de las niñas y las adolescentes a becas, con el fin de disminuir las brechas de acceso a la educación, lo que ha demostrado ser un éxito al generar aumentos significativos en los niveles de escolaridad. Lo mismo ocurre con el

<sup>18</sup> El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es una política pública del gobierno federal dirigida a familias que viven en situación de pobreza extrema. Es una extensión del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que empezó a operar desde 1997, principalmente en áreas rurales y que se extendió a zonas semiurbanas en 2001 y a urbanas en 2002. El programa consiste en transferencias económicas condicionadas que tienen efectos en la educación, la salud y la nutrición. Se trata de una estrategia que busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de capital humano y en sus objetivos se incluye también contribuir a la equidad de género y al bienestar de la mujer (Rubalcava, 2008; López y Salles, 2006).

<sup>19</sup> El enfoque de género en el desarrollo pone especial énfasis en las condiciones que deben superar las mujeres en condición de pobreza, en donde dichas desigualdades se exacerban y limitan sus posibilidades de romper el círculo de la pobreza (Kusnir y otros, 2000).

<sup>20</sup> El hecho de que el recurso se entregue directamente a las mujeres está asentado en las Reglas de Operación del Programa y parece estar sustentado en algunos estudios que afirman que, cuando las mujeres cuentan con recursos económicos y tienen mayores posibilidades de tomar decisiones, sus familias son más sanas y tienen mejor nutrición y educación (Rubalcava, 2008).

acceso a la salud y a la nutrición (Todd, citado en Rivera, Hernández y Castro, 2006).

Los aspectos anteriores constituyen elementos cruciales para entender la asociación entre Oportunidades y las relaciones de género, específicamente en lo que se refiere al nivel de autonomía y de toma de decisiones en la pareja, y la violencia, pues el acceso a todos estos recursos suele constituirse como una alteración del estereotipo que define a los hombres como “proveedores” y a las mujeres como dependientes económicas y no productivas (López y Salles, 2006; Castro, 2004). Además, el hecho de que los apoyos estén dirigidos a las mujeres se convierte en una forma de garantizar el buen uso de los recursos, pues se afirma que ello permite satisfacer mejor las necesidades básicas. Esta situación ha generado críticas importantes al programa, por considerarse que ésta reproduce el estereotipo que ubica a la mujer sólo en el papel de madre, dedicada a sus hijos, sin considerar las dobles cargas de trabajo y los riesgos que la asignación de recursos puede generar en su dinámica familiar, pues en ocasiones ellas suelen enfrentar formas de violencia más sutil, menos evidente y más difícil de identificar a causa de la inseguridad de la pareja, que se ve relegada en sus funciones de proveedor (Rubalcava, 2008; Cos-Montiel, 2000).

Así, la propuesta de analizar la dinámica de las relaciones al interior de los hogares en particular, en lo que se refiere a la posible existencia de violencia de pareja, resultó ser de gran importancia en el marco de las evaluaciones del Programa Oportunidades<sup>21</sup>. Es así como se han obtenido sugerencias e ideas para hacer ajustes al programa, orientados tanto a sus componentes explícitos: educación, salud y alimentación, como a la operación del mismo: a su eficiencia y a aspectos vinculados con el bienestar de las familias beneficiarias y las redes sociales. No es aceptable dejar de lado las posibles consecuencias, tanto positivas como negativas, que implicaba tener el beneficio económico que recibían ellas en la dinámica familiar, en el aumento o en la disminución de su autonomía, de su toma de decisiones, y en general en la recepción de violencia.

<sup>21</sup> Se han realizado diversas evaluaciones de programas donde se ha tomado la variable género, pero centradas en ésta se pueden destacar dos. La primera se realizó en 2000 y tuvo como objetivo evaluar el impacto de Progresá sobre la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar. En este estudio se demostró que la mayoría de los hombres no tenían problema alguno con las funciones de la mujer en Progresá, pero no se indagó si la violencia que reportaban algunas de las beneficiarias fuera a causa de Progresá (Adato y otros; citado en Rivera, Hernández y Castro, 2006). La segunda evaluación fue de tipo cualitativo y se realizó en el 2003 en zonas urbanas, y tampoco se encontró ninguna evidencia de violencia en contra de las mujeres relacionada con el control de las transferencias monetarias que Oportunidades les otorga a ellas (Escobar y González de la Rocha; citados en Rivera, Hernández y Castro, 2006).

Con esa inquietud, en el año 2005 se solicitó a El Colegio de México analizar, desde una perspectiva de género, las implicaciones de las acciones del Programa Oportunidades sobre las familias beneficiarias. Esta iniciativa se materializó con el desarrollo del proyecto “El Programa Oportunidades examinado desde el género”<sup>22</sup>, el cual se propuso llevar a cabo un conjunto de estudios, tanto cuantitativos como cualitativos, que en el futuro permitieran formular hipótesis para el análisis y evaluación del programa bajo dicha óptica, y que dio como resultado la aplicación de la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones<sup>23</sup>, que se ha utilizado para realizar algunos estudios y que se recuperará también para este análisis con el fin de identificar la asociación entre la incorporación o no a dicho programa y los cambios en la dinámica de las relaciones al interior del hogar, en particular la violencia emocional contra las mujeres, la autonomía y la toma de decisiones.

#### DESIGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES: PUNTO DE ARRANQUE DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Durante los últimos años, un creciente número de investigadoras en las ciencias sociales ha buscado sustentar teóricamente los aspectos relacionados con la subordinación de las mujeres mediante el desarrollo de estudios sistemáticos sobre su condición, los cuales han abierto nuevos caminos para transformar su situación de desigualdad. En este contexto surgió la categoría de género<sup>24</sup>, misma que se consolidó en la década de los ochenta como una herramienta útil

<sup>22</sup> El proyecto El Programa Oportunidades examinado desde el género fue coordinado por María de la Paz López (UNIFEM) y Vania Salles (Colmex). La formulación, ejecución y seguimiento de esta investigación se realizó con el soporte técnico del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y contó con la colaboración del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este estudio tuvo como antecedente el Observatorio de Género y Pobreza, proyecto cuya preocupación central ha sido el abordaje de la pobreza desde la óptica de género (López y Salles, 2006).

<sup>23</sup> La Encuesta del Observatorio de las Condiciones y Vivencias de la Pobreza en México incluye una serie de instrumentos de recolección de información para la ejecución y evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y a su vez forma parte de los proyectos del Observatorio de Género y Pobreza coordinado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), con apoyo técnico del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y del Programa de Desarrollo Oportunidades, con el fin de “profundizar en el conocimiento de las percepciones de mujeres y hombres en torno a la pobreza, sus roles de género, sus condiciones de vida”, y además, visibilizar aspectos relacionados con participación ciudadana, apoyo y confianza en las instituciones y aspectos de discriminación (López y Salles, 2006). Para mayor información sobre las características de la Encuesta consultar las secciones: “Marco contextual” y “Metodología” de este mismo documento.

<sup>24</sup> Aunque las feministas inglesas utilizaban “gender” desde mediados de los setenta, el concepto ya había sido utilizado en este sentido por Robert Stoller, quien realizó estudios con individuos cuya anatomía genital era ambigua al nacer o cuyo sexo biológico no coincidía con su identidad sexual sentida o deseada, o bien con su identidad sexual (intersexos, transexuales, homosexuales). Muchas feministas coinciden en que fue con el trabajo de dichos autor, con el que inició el debate terminológico y filosófico en torno del concepto de género en el movimiento feminista (Stoller, 1968; De Barbieri, 1996).

para el análisis de la situación de hombres y mujeres en la sociedad y para la comprensión de diversos fenómenos sociales (De Barbieri, 1996).

Por lo anterior, no se puede entender la noción de género sin asociarlo con el concepto de “sexo”, pues ambos se encuentran imbricados, y constituyen un sistema a partir del cual se asigna y delimita lo esperado de una persona en función de las características físico-anatómicas que definen diferencialmente cómo “debe ser” un hombre o una mujer, lo que da como resultado que en las sociedades patriarcales, como la nuestra, las mujeres permanezcan subordinadas a los hombres (Lamas, 1986).

La definición de la categoría de género permitió avances importantes en el análisis de la condición de las mujeres, pero también ha traído confusiones en su uso, lo que ha derivado en acciones y políticas donde las mujeres son nuevamente invisibilizadas y relegadas<sup>25</sup>; como es el caso de algunas estrategias dirigidas a prevenir y atender la violencia contra las mujeres, pues, pese a que se han registrado avances importantes en el establecimiento de leyes y mecanismos para tal fin<sup>26</sup>, aún son evidentes las limitaciones en la detección de ciertos tipos de violencia, como la emocional o psicológica; la cual, como ya se ha mencionado, ha quedado relegada de las encuestas, al parecer, bajo la consigna de que se trata de conductas “normales”, “inofensivas” y sin importancia (Valladares, 2004). Asimismo, cuando se trata de la limitación de la autonomía y toma de decisiones, aún sigue vigente la idea, en grandes sectores sociales, de que las mujeres en general son poco maduras y necesitan “tutelaje” para elegir lo más conveniente en lo que se refiere a su vida, la de sus hijos y la de sus familias, función que se espera cumpla un varón (Scott, 1997; DIF, 1997; De Barbieri, 1996).

Estas ideas se ven fortalecidas por la prevalencia de roles<sup>27</sup> y estereotipos<sup>28</sup> de género, los cuales pueden ser entendidos como “acuerdos sociales”

<sup>25</sup> Algunas autoras señalan que la relación casi inmediata que se establece entre el término “mujeres” y el movimiento e ideales feministas, ha derivado en un aparente desprestigio de las investigaciones y políticas sociales que la integran, razón por la cual el uso de género como su sustituto otorga aparentemente mayor seriedad e importancia, además de que hace nuevamente invisible a este colectivo. Ver: Scott, 1997; DIF, 1997; De Barbieri, 1996.

<sup>26</sup> En el Código Civil de 22 entidades se establece la violencia familiar como una causal de divorcio; en 26 está tipificado el delito de violencia familiar y en 12 más se ha considerado la violación entre cónyuges como un delito. De hecho, la Suprema Corte de Justicia en México tomó una decisión histórica a favor de las mujeres, al reconocer la violación entre cónyuges como delito grave, con una pena de entre ocho y 14 años de prisión. Ver: Inmujeres, 2006.

<sup>27</sup> Específicamente, los “roles de género” se refieren a prescripciones, normas, actividades o profesiones que socialmente es deseable desempeñen hombres o mujeres. Por ejemplo, se espera que las mujeres se encarguen de la limpieza de la casa y el cuidado de los hijos, que sean amas de casa, madres o enfermeras; mientras que de los hombres se continúa teniendo la expectativa de que funjan como proveedores económicos y de que se desempeñen en actividades y profesiones rudas, de gran actividad física o de liderazgo (DIF, 1997; Bojórquez y otros, 2000).

<sup>28</sup> Los “estereotipos de género” son creencias y atribuciones que definen cómo es y cómo se comporta cada sexo. Se trata de nociones simplificadas, sesgadas y poco reales que reflejan una gran cantidad de prejuicios

definidos por el contexto cultural, y que en sociedades occidentales y capitalistas como la nuestra generalmente ubican a las mujeres en posición de desventaja y subordinación. Asimismo, los roles y estereotipos de género contribuyen a mantener un orden social tradicional que delimita las actividades que “deben” desempeñar y los espacios en los que se “deben” desenvolver hombres y mujeres. Aun cuando en los últimos años estas creencias sociales han sufrido algunas transformaciones y han llevado a más mujeres a obtener recursos mediante la incorporación al trabajo remunerado o a programas de apoyo, situación que no siempre ha generado consecuencias positivas para ellas, con frecuencia deben enfrentarse a nuevas formas de violencia por parte de varones que perciben dichos cambios como amenazantes para mantener su papel de proveedores (Valladares, 2004).

Aunado a lo anterior, en amplios sectores sociales, particularmente en zonas de mayor marginación y pobreza, muchos estereotipos permanecen inamovibles; entre ellos los que definen a las mujeres como seres inmaduros, dependientes y que requieren de tutela para la toma de decisiones, situación que justifica la puesta en marcha de distintas formas de “apoyo” que suelen convertirse en actos violentos y estrategias de control que limitan la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres en el hogar, independientemente de si aportan o no recursos económicos (Bojórquez y otros, 2000).

En suma, tanto la categoría de género como los roles y estereotipos asociados a dicha construcción, son elementos claves para entender el origen y prevalencia de la violencia contra las mujeres. Por ende serán de gran relevancia para el presente análisis en la medida que permiten dar cuenta de la lógica de las relaciones de pareja al interior de los hogares y de los posibles efectos de las transferencias económicas del Programa Oportunidades a las mujeres beneficiarias.

#### LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES COMO UN PROBLEMA SOCIAL

La violencia forma parte de nuestras experiencias cotidianas y la mayoría de las veces es una “presencia invisible” que nos acompaña en gran parte de nuestras interacciones. Las mujeres somos mucho más vulnerables a los abusos y malos tratos que los hombres; incluso existe la certeza, con base en datos históricos y legales, de que el maltrato hacia la mujer, más que ser considerado un acto aberrante, se ha entendido por siglos como un comportamiento común que nos ha

---

que no sólo perpetúan la condición subordinada de las mujeres, sino que también reducen las posibilidades de acción de los hombres, y en general, limitan el desarrollo humano de unas y otros (DIF, 1997).

llevado a ser objeto de una brutal y muchas veces fatal violencia dentro de los hogares. De acuerdo con estas evidencias, se sabe que antes del siglo XIX se creía básico que el marido controlara y castigara a su esposa y a los niños a través del uso de la fuerza (Torres, 2005; Olamendi, 2006).

En este sentido, la violencia en la familia no es un tema reciente. Se trata de un fenómeno frecuente que afecta específicamente a aquellos miembros que están en posición de subordinación o dependencia, como los ancianos, niños, mujeres y discapacitados. Tales incidentes no ocurren, sin embargo, con la misma frecuencia o gravedad con todos los miembros y, por tanto, no tiene el mismo significado para la sociedad. Ferreira (1989) destaca dos problemas como los más graves debido a su extensión e intensidad: el de la mujer y el de los niños(as). Esta situación obedece a la organización y cultura patriarcal que ha dado lugar a la construcción jerarquizada y autoexcluyente de las identidades de género, perpetuando patrones de desigualdad que juegan un papel fundamental en la reproducción de actos violentos (Torres, 2001). Así, el hecho de que el “ser mujer” se asocie con inferioridad, pasividad, sumisión y fragilidad, las lleva a ser más vulnerables a abusos y malos tratos; mientras que la idea de que “ser hombre”, al relacionarse con agresividad y fuerza, contribuye a justificar e, incluso, a valorar positivamente el uso de la fuerza física y la violencia para controlar y someter a los otros, en especial a las mujeres.

Aunado a lo anterior, cuando la violencia se produce en el ámbito familiar considerado privado, espacio donde se espera que todos sus miembros reciban cuidados, respeto y amor, el proceso se hace aun más complejo, debido a que los actos violentos se justifican como estrategias válidas para “educar-correr” a quienes se encuentran en posición de subordinación. Específicamente la violencia entre pareja, que es la de particular interés en este estudio, es definida como todos aquellos actos u omisiones con los cuales un hombre trata de atemorizar, castigar, humillar, ofender o someter a su pareja; independientemente del carácter físico o emocional de los mismos (Ferreira, 1989). Así, podemos decir que la violencia de pareja no sólo consiste en golpes dramáticos, por los que la víctima ha de recurrir a la policía o a un servicio de salud, sino también incluye un proceso en el cual puede haber una paulatina limitación de la autonomía y toma de decisiones de las mujeres, que con frecuencia significa una lenta tortura emocional que va mermando su autoestima y su seguridad.

Por tanto, podemos distinguir diferentes manifestaciones de violencia de pareja. Hay situaciones en que la mujer es insultada sutilmente; se le trata como a

una niña a la que hay que corregir y educar, como una débil e inútil<sup>29</sup>. Todo esto puede subir de tono fácilmente y el hombre puede llegar a insultarla, a gritarle o burlarse de ella, y criticar todo lo que hace. Tales formas de agresión, aunque no son físicas, sino verbales y emocionales, pueden llegar a hacer tanto o más daño que la violencia física; la mujer por tanto, se siente inferior, culpable, pierde autoestima y puede llegar a sentirse tonta, loca, se deprime, e incluso hay quienes pueden llegar al suicidio (Valladares, 2004).

En suma, entendemos por violencia, más que la agresión física evidente, toda omisión que vulnera los derechos humanos, que afecta la libertad, el desarrollo personal, el bienestar y la autonomía de las personas, es decir, todo aquello que lleva a limitar la posibilidad de que una persona sea y se sienta respetada. Así, se pueden incluir otras formas de sometimiento menos visibles que se ponen en práctica en la familia cotidianamente a través de la desigualdad en la distribución del dinero, en las responsabilidades domésticas, en las oportunidades de realización personal, entre otras (Torres, 2005). Además, se debe reconocer que en la definición de violencia contra las mujeres en la familia subyace la misma idea de un ejercicio de poder para imponer la voluntad a quien se resiste; se trata de un ejercicio de sometimiento a la voluntad de otra persona, cometida en el seno familiar por alguno de sus miembros, que menoscaba la vida o integridad física o psicológica del otro y causa graves daños en el desarrollo de su personalidad.

Así, aun cuando el fenómeno incluye un amplio espectro de manifestaciones<sup>30</sup>, regularmente éstas no se presentan de manera aislada, siendo la que

<sup>29</sup> Los insultos sutiles incluyen comentarios en los que, sin agresión evidente, se limita a la mujer; se le dice que no puede hacer tal o cual cosa, que no es capaz, que no puede decidir nada con respecto a ella ni a sus hijos, todo se lo debe preguntar al marido, etcétera (Valladares, 2004).

<sup>30</sup> Clasificaciones hechas por diversos autores coinciden en señalar entre los tipos de violencia: *Violencia física*: toda acción que implique el uso de la fuerza contra otra persona; puede consistir en golpes, patadas, pellizcos, lanzamiento de objetos, empujones, cachetadas, rasguños y cualquier otra conducta que atente contra la integridad física, ya sea que produzca marcas o no en el cuerpo. *Violencia sexual*: es toda acción que implique el uso de la fuerza, la coerción, el chantaje, el soborno, la intimidación o la amenaza, para hacer que otra persona lleve a cabo un acto sexual u otras acciones sexualizadas no deseadas. Por ejemplo: cuando una persona es obligada por otra a mantener relaciones sexuales cuando no quiere, a hacer cosas durante el acto sexual que no le gustan, pero es obligada, la violación sexual, comentarios y gestos sexuales no deseados, burlas acerca del cuerpo de la pareja, agresiones sexuales con armas de fuego, punzocortantes u otros objetos. *Violencia económica o patrimonial*: es aquella que está dirigida contra nuestros bienes y pertenencias, por ejemplo: que nos destruyan nuestra ropa, que escondan nuestra correspondencia o documentos personales, que nos quiten el salario, que nos vendan o destruyan los enseres domésticos, en fin, que dispongan de nuestros bienes sin nuestro consentimiento. *Violencia emocional o psicológica*: es todo acto que realiza una persona contra otra para humillarla y controlarla. Esto se puede producir mediante intimidación, amenazas, manipulación, humillaciones, acusaciones falsas, vigilancia, persecución o aislamiento. Se produce, por ejemplo, cuando se nos prohíbe salir de casa, trabajar o estudiar, no se permite tener amigas o visitar familiares, se amenaza con quitar a las hijas y a los hijos, cuando se ponen sobrenombres descalificadores, cuando se viven amenazas de herir o atacar a seres queridos, etcétera. Ver: Ferreira, 1989; Cazés, 1998; Venguer y otros, 1998; Valladares, 2004; Olamendi, 2006, entre otros.

generalmente acompaña de manera recurrente a las otras formas la violencia emocional. En ese sentido, es de vital importancia reconocer la importancia de estos actos que, por ser poco evidentes, raras veces son considerados peligrosos y suelen minimizarse sus efectos que, sin embargo, tienen importantes consecuencias a largo plazo (Venguer y otros, 1998; Valladares, 2004; Olamendi, 2006). Por lo anterior, aun cuando la ENVIT 2004 incluyó variables para el análisis de todos los tipos de violencia, este estudio se centrará exclusivamente en la violencia de tipo emocional.

#### LA VIOLENCIA EMOCIONAL EN LA PAREJA: EFECTOS EN LA VIDA DE LAS MUJERES

Investigaciones hechas en los últimos años han mostrado que las premisas que definen a las mujeres como inferiores y a los hombres como jefes del hogar, con derechos de propiedad sobre la esposa y los hijos, tienen consecuencias inmediatas en la creencia de que el hombre tiene el derecho y la obligación de imponer medidas disciplinarias para controlar el comportamiento de quienes están a su cargo. Así, aun cuando se han dado pasos importantes en la modificación de las leyes, los comportamientos siguen siendo regulados por esta normativa cultural que legitima el uso de la fuerza como “método correctivo” y como instrumento de poder dentro de las relaciones privadas, impidiendo o sancionando la salida de las mujeres de este tipo de relaciones (Valladares, 2004; Torres, 2005; Castro, 2006).

Aunado a lo anterior, otras investigaciones han permitido identificar que las relaciones violentas constituyen procesos cíclicos en espiral<sup>31</sup>, los cuales van pasando por diferentes fases que implican momentos de tensión previos a la violencia explícita, para pasar a una especie de “reconciliación” que puede confundir a quien la sufre, haciéndole pensar que no volverá a ocurrir (Walker, 1979; Olamendi, 2006; Venguer y otros, 1998). Específicamente, en lo que se refiere a la violencia emocional, se trata de una de las formas más graves, más comunes y menos reconocida de la violencia de pareja, debido a que está fundamentada en rasgos culturales ancestrales que la han normalizado y que hacen

<sup>31</sup> Las tres fases del ciclo de la violencia fueron desarrolladas por Leonor Walker y son las siguientes: *Fase 1 o etapa inicial: la tensión empieza a aumentar gradualmente.* El agresor se enoja, discute y culpabiliza a la mujer por cualquier cosa. Sus relaciones se hacen cada vez más tensas. Esta etapa puede durar días o meses. *Fase 2 o etapa de explosión por el incremento de la tensión.* En general esta etapa es mucho más breve, pero la más dañina. Incluye violencia emocional o psicológica y a veces física o sexual. *Fase 3. Etapa de “luna de miel”.* Ante el temor a las consecuencias de su violencia, y de que la mujer lo abandone, el agresor busca aliviar la tensión; se muestra solícito, expresa su arrepentimiento y promete cualquier cosa para lograr el “perdón”, incluyendo el no volver a incurrir en el maltrato. Para mayor información ver: Walker, 1979; Olamendi, 2006; 1996; Venguer y otros, 1998; entre otros).

de ella una forma de “tortura silenciosa” cuyos daños son irreversibles (Cervantes, Ramos y Saltijeral, 2004). Entre las características que favorecen la prevalencia de este tipo de violencia se encuentra el hecho de que estas conductas son minimizadas no sólo por los varones, sino también por las mismas mujeres, quienes con frecuencia, al estar sometidas a un clima de abuso emocional, sufren una progresiva debilitación psicológica; presentando cuadros depresivos que pueden desembocar en suicidios o, en el mejor de los casos, dejan secuelas tales como miedo, culpa, sentimientos de minusvalía y devaluación, efectos que a su vez disminuyen sus posibilidades de autonomía y toma de decisiones.

En ese sentido no se debe olvidar que la violencia emocional abarca todas aquellas consignas verbales tales como burlas, menosprecio, insultos y críticas destructivas; intimidación, la cual consiste en evidenciar la intención de generar daño emocional o físico severo; hostilidad, tal como contradecir a la pareja o estar en desacuerdo en todo momento con ella; y, finalmente, conductas abusivas que se manifiestan en críticas constantes y regaños porque la mujer “fracasa” como madre y esposa. Además se busca controlar sus actividades, obligándolas a pedir autorización o en el mejor de los casos, a informar sobre cualquier actividad relacionada con el hogar, con los hijos e incluso con ellas mismas, haciéndolas sentir “insignificantes, invisibles, inexistentes”, e ignorando o minimizando sus problemas y necesidades (Valladares, 2004).

Generalmente, estos hechos son justificados o vividos como “normales”, e incluso se considera a las mujeres responsables de su ocurrencia, lo que deja libre de culpa al agresor e imprime en ellas sentimientos de inseguridad y de poca valía personal. Estos efectos pueden convertirse en un malestar crónico, que crea problemas psicológicos en las mujeres y limita sus posibilidades de solicitar ayuda; pero aun cuando llegara a hacerlo, difícilmente encontrarán apoyo en las instituciones públicas o en la sociedad donde con frecuencia también se reproducen los estereotipos de género que minimizan este tipo de violencia, considerándola una manifestación “inofensiva” de conflictos de pareja que deben resolverse en privado (Cervantes, Ramos y Saltijeral, 2004).

En este sentido, es claro que la violencia emocional y sus efectos en la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres en el hogar es un problema que no puede quedar relegado de los análisis en torno al Programa Oportunidades, pues es importante reconocer que el ingreso económico que se asigna a las mujeres puede generar no sólo los efectos esperados de empoderamiento de las mujeres y mayor desarrollo de las familias, sino, también, sentimientos de inseguridad por parte de los compañeros; además de desembocar en conductas violentas, en particular de tipo emocional, como una manera de recuperar el control y el poder “perdido” al interior de la familia.

Por lo anterior, resulta pertinente señalar la forma en que fueron construidas las categorías a utilizar (violencia emocional, autonomía, y toma de decisiones) y la propuesta estadística para su análisis y comparación.

#### METODOLOGÍA Y DEFINICIÓN DE MODELO ESTADÍSTICO

Para llevar a cabo el presente trabajo, se utilizó la Encuesta sobre Violencia y Toma de Decisiones (ENVIT)<sup>32</sup>. De acuerdo con otros análisis realizados a partir de esta base, los hogares se obtuvieron mediante selección aleatoria y se incluyeron hogares donde vivía por lo menos una pareja, siendo el jefe de la familia la pareja masculina (López y Salles, 2006). Así, la base de datos se formó a partir de 2993 cuestionarios, organizados en dos grupos de comparación: el grupo de intervención, conformado por hogares incorporados a Oportunidades y el grupo de control, integrado por hogares no incorporados a Oportunidades (ver cuadro 1).

CUADRO 1  
*Tipo de hogar*

TIPO DE HOGAR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Hogar de control	879	29.4
Hogar de intervención	2114	70.6
<i>Total</i>	2993	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ENVIT, 2004.

La encuesta incluyó, además de los datos sociodemográficos y de identificación, variables como estado emocional, alcoholismo, percepción en torno a la violencia, antecedentes de violencia en la infancia, historia de la vida en pareja, violencia en sus diversos tipos (física, emocional o psicológica, económica y sexual), toma de decisiones y autonomía. Sin embargo, para fines del presente

<sup>32</sup> La ENVIT formó parte del proyecto Observatorio de Género y Pobreza del Programa de Coinversión Social entre el Instituto Nacional de Salud Pública y la SEDESOL-INDESOL, con la colaboración de Oportunidades. La encuesta se levantó en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2004, como un módulo de la Encuesta de Evaluación de Oportunidades en áreas urbanas (ENCELURB 2004) y fue aplicado a una submuestra de hogares elegibles en zonas de intervención y hogares en zonas de no intervención de Oportunidades, a mujeres de 18 a 55 años, cónyuges del jefe de hogar o jefa de hogar (Rivera, Hernández y Castro, 2006).

análisis, sólo se recuperaron los reactivos relacionados con la violencia emocional o psicológica, el nivel de autonomía y de toma de decisiones de las mujeres, con el fin de identificar si existe asociación entre la violencia emocional, el nivel de autonomía y de toma de decisiones, utilizando como factor de comparación entre los grupos la incorporación o no al Programa Oportunidades.

**Medición de violencia emocional.** Para medir la violencia en contra de las mujeres por parte de su compañero, la ENVIT consideró 24 reactivos que miden la frecuencia de conductas específicas durante los 12 meses previos al estudio<sup>33</sup>. Específicamente en lo que se refiere a la “violencia emocional o psicológica”, eje principal de este trabajo, se consideraron los 10 reactivos de la encuesta utilizados para identificar este tipo de violencia<sup>34</sup>. Con estas variables se creó el índice violencia emocional, de tal forma que se obtuvo un rango del 0 al 30, donde se estableció el valor 0 como “no violencia”, mientras que los valores mayores de 1 se relacionaron con algún grado de violencia emocional; siendo el rango de 1 a 10 definido como un bajo nivel de violencia emocional, los valores del rango de 11 a 20 como nivel medio y los valores de 21 y más se consideraron como niveles muy altos de violencia emocional.

**Creación de la variable “Toma de decisiones”.** La ENVIT consideró 11 reactivos para medir la toma de decisiones al interior del hogar y estableció siete posibles respuestas (entrevistadas, compañeros, ambos, hijos, hijas, otras mujeres residentes, otros hombres residentes). Sin embargo, debido a que tradicionalmente la gran mayoría de las decisiones familiares recaen sólo en los dos miembros de pareja y considerando que en la encuesta las opciones relacionadas con personas ajenas a la pareja sólo fueron elegidas excepcionalmente, en este estudio se recuperaron únicamente las siguientes respuestas y valores: compañero= 0, ambos= 1, entrevistada= 2, con el fin de identificar los valores más altos con una mayor toma de decisiones y los más bajos con menores posibilidades de decidir. Así, se creó una nueva variable: “Toma de decisiones”, a partir de la creación de un índice con los 11 ítems y se obtuvo una escala de 0 a 22 a partir de la cual se estableció que todos los valores en el rango de 0 a 7 quedarían definidos como “bajo nivel de toma de decisiones”; mientras que todos los valores del rango de 8 a 15 se consideraron como “nivel medio de toma de decisiones”, y todos los valores del rango de 16 a 22 quedaron definidos como un alto nivel de toma de decisiones.

<sup>33</sup> Estos reactivos fueron similares a los utilizados en la ENVIM 2003.

<sup>34</sup> Preguntas de la 34 a la 43 del cuestionario de la ENVIT 2004.

**La variable “Autonomía”.** La autonomía de las mujeres es definida como la capacidad que tienen para realizar actividades por cuenta propia, considerando los efectos que cada acción tiene para su propia vida sin que para ello requiera de la autorización o permiso de la pareja o de cualquier otra persona cercana (Castro, 2004). La ENVIT incorporó siete reactivos para estimar el índice de autonomía, indagando sobre la frecuencia con que la mujer pide permiso para realizar distintas actividades<sup>35</sup>. Así, para fines de este análisis y con miras a identificar los valores más altos con menor necesidad de pedir permiso y por ende mayor autonomía, mientras que sea posible identificar a los valores más bajos con mayor necesidad de pedir permiso y menor autonomía, se recategorizaron los reactivos de la siguiente manera: 0= casi siempre, 1= varias veces, 2= pocas veces, 3= nunca. A partir de la generación de un índice con las siete variables, se creó una nueva denominada: “Autonomía”, cuyo valor mínimo fue de 0 y su valor máximo fue de 21. Posteriormente se estableció que en un rango de 0 a 7 los valores serían definidos de nula a muy baja autonomía, de 8 a 14 se definió como autonomía media, y finalmente los valores de 15 a 21 corresponderían a un nivel de autonomía muy alto.

#### EFFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN LA PRESENCIA DE VIOLENCIA EMOCIONAL

Considerando que el presente documento se propone develar si la incorporación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se asocia con la presencia de violencia emocional contra la mujer y con la posibilidad de adquirir mayor autonomía y posibilidad de tomar decisiones al interior del hogar, el análisis de los datos se inició considerando una de las variables que recupera la percepción de las mujeres en torno a la posibilidad de conflictos a raíz de la transferencia económica del Programa<sup>36</sup>.

Los resultados obtenidos muestran que una mayor proporción de mujeres del grupo de intervención, es decir, quienes han recibido el beneficio, considera que sí se generan conflictos en la pareja (31.1%), mientras que 25.7% del grupo de control opina lo mismo. Tal situación permite inferir que, independientemente de si las mujeres del grupo de intervención relacionan o no los conflictos con la presencia de alguna forma de violencia en el

<sup>35</sup> Las actividades que se consideraron motivo de solicitud de permiso por parte de las mujeres fueron: trabajar, visitar a sus parientes o amigos, ir al doctor, ahorrar o entrar a una tienda, utilizar algún método anticonceptivo, participar en alguna organización, decidir por cuál partido votar (Cuestionario ENVIT, 2004).

<sup>36</sup> La variable deriva de la pregunta 11: en su opinión, ¿cuando las mujeres reciben los beneficios del Programa Oportunidades, se crean conflictos con su pareja? (Cuestionario ENVIT 2004).

hogar, la cifra puede estar dejando ver una respuesta poco favorable por parte de los compañeros, y por ende una experiencia poco grata de las mujeres que reciben la transferencia monetaria de Oportunidades.

En lo que se refiere específicamente a la violencia emocional, los datos mostraron que la prevalencia es menor en las mujeres del grupo de intervención (39.4%) en comparación a las mujeres del grupo de control (53.8%); es decir, que la violencia emocional contra las mujeres fue más frecuente entre aquellas que no recibieron beneficios de Oportunidades, patrón que se mantuvo en los diferentes niveles de violencia emocional (ver cuadro 2) donde los resultados en cada uno de los niveles es estadísticamente significativo entre ambos grupos .

CUADRO 2  
*Prevalencia de violencia emocional por tipo de hogar*

ÍNDICE DE VIOLENCIA EMOCIONAL	% GRUPO DE INTERVENCIÓN	% GRUPO DE CONTROL	NIVEL DE SIGNIFICANCIA
Índice bajo	33.1	38.2	.01**
Índice medio	5.4	7.9	.05*
Índice alto	0.9	1.5*	.01*

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ENVIT, 2004.

\*\* La diferencia es significativa al nivel 0.01.

\* La diferencia es significativa al nivel 0.05.

En cuanto a la toma de decisiones, se pudo observar que, en ambos grupos, la mayor proporción de mujeres se ubicó en el nivel medio (82% en el grupo de control y 76.9% en el grupo de intervención), lo que indica que una alta proporción de mujeres afirma compartir el proceso de toma de decisión con su pareja. Sin embargo, al revisar el rango que se refiere al índice más alto de toma de decisiones, se observó un claro aumento en la proporción de mujeres del grupo de intervención: 17.7% frente 11.5% del grupo de control, estos resultados estadísticamente significativos. Esta situación permite inferir un efecto positivo de la transferencia de recursos por parte de Oportunidades, al favorecer una mayor participación de las mujeres en las decisiones del hogar (ver cuadro 3).

CUADRO 3  
*Posibilidad de tomar decisiones por tipo de hogar*

TOMA DE DECISIONES	% GRUPO DE INTERVENCIÓN	% GRUPO DE CONTROL	NIVEL DE SIGNIFICANCIA
Baja posibilidad	17.7	11.5	.05*
Posibilidad media	76.9	82	.05*
Alta posibilidad	5.4	6.5	.05*

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ENVIT, 2004.

\* La diferencia es significativa al nivel 0.05.

Finalmente, los datos sobre autonomía no mostraron diferencias estadísticamente significativas entre las beneficiarias de Oportunidades y el grupo control, pues en general un alto porcentaje de mujeres refiere poca necesidad de pedir permiso a su pareja para realizar diversas actividades, lo que permite inferir un alto nivel de autonomía en ambos grupos (67%). Pese a ello, llama la atención que en el grupo de intervención se encuentre una proporción ligeramente mayor de mujeres con nivel bajo de autonomía (12%) en comparación con el grupo de mujeres no incorporadas (10%), lo que hace pensar que la autonomía puede tener menor relación con el acceso a recursos económicos de las mujeres que el nivel de toma de decisiones (ver cuadro 4).

CUADRO 4  
*Nivel de autonomía por tipo hogar*

AUTONOMÍA	% GRUPO DE INTERVENCIÓN	% GRUPO DE CONTROL	NIVEL DE SIGNIFICANCIA
Nivel bajo	12	10	.310
Nivel medio	21	23	.125
Nivel alto	67	67	.263

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ENVIT, 2004.

Los datos anteriores resultan interesantes al permitir identificar los posibles efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja de las mujeres beneficiarias. No obstante, considerando que una de las preocupaciones que generó su operación fue identificar si las transferencias monetarias hechas direc-

tamente a las mujeres podían provocar una mayor violencia contra ellas (Rivera, Hernández y Castro, 2006), resulta pertinente presentar los resultados del modelo estadístico utilizado para identificar si existe asociación entre la violencia emocional, la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres, tanto en el grupo de mujeres incorporadas al programa como el grupo de control.

En principio, los resultados del análisis mostraron que ambos grupos reportaron un índice promedio de violencia emocional bastante bajo, al no llegar a los 3 puntos en ninguno de los dos casos<sup>37</sup>. Este hecho muestra de inicio que la presencia de violencia emocional es mínima en ambos grupos, sin importar que se trate de una encuesta vinculada con la posibilidad de recibir (en el grupo de control) o bien de mantener (en el grupo de intervención) un beneficio económico; permite suponer que las encuestadas pueden sentirse en riesgo de perder el apoyo si declaran algún tipo de conflicto familiar. Aun así, en el grupo de intervención, el promedio de violencia emocional obtenido está por debajo del que se obtuvo en el grupo control, lo que permite afirmar que la incorporación a Oportunidades y por ende la transferencia monetaria a las mujeres tiene efectos positivos en la disminución de la violencia emocional (ver cuadro 5).

CUADRO 5  
*Índices promedio de variables por tipo de hogar*

TIPO DE HOGAR	PROMEDIO GRUPO DE INTERVENCIÓN	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	PROMEDIO GRUPO DE CONTROL	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
Violencia emocional	2.20	.349	2.66	.335
Autonomía	15.36	3.256	15.58	3.520
Toma de decisiones	12.66	2.231	11.63	2.214

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ENVIT, 2004.

Lo mismo ocurre en el nivel de autonomía como en el índice de toma de decisiones, donde los promedios para ambos grupos también cayeron en el

<sup>37</sup> No debe olvidarse que el índice de violencia emocional construido abarcó un rango de 0 a 30, donde 0 se iguala con la no presencia de violencia y 30 con una alta incidencia. Ver: "Definición del modelo estadístico", de este documento.

rango establecido como nivel medio<sup>38</sup>, quedando en condiciones más favorables las mujeres del grupo de intervención en la variable “Toma de decisiones”, y con una ligera variación negativa en la variable “Autonomía”, situación que hace pensar en la posibilidad de que el acceso al recurso del programa esté asociada más a la posibilidad de las mujeres de tomar decisiones al interior del hogar, que a mejorar su autonomía; la cual puede tener su razón de ser en el desarrollo de recursos personales más que al ingreso económico (ver cuadro 5).

Por otra parte, al indagar la posible asociación entre las variables, se pudo observar que entre todas ellas existía correlación estadísticamente significativa para el grupo de intervención, siendo la asociación positiva más fuerte la generada entre la autonomía y la toma de decisiones (.231), lo que permite afirmar que a mayor autonomía mayor posibilidad de tomar decisiones. Asimismo, se observó que la violencia emocional también está fuertemente vinculada con dichas posibilidades, pues se encontró una correlación negativa estadísticamente significativa entre ésta y la autonomía (-.161), es decir, la presencia de violencia emocional disminuye la autonomía de las mujeres y viceversa. En ese sentido, se puede concluir que las transferencias monetarias que reciben las beneficiarias del programa aumentan tanto la autonomía como la toma de decisiones, lo que a su vez disminuye la presencia de indicadores de violencia emocional. Situación que se repite en el grupo de control, siendo en este último una correlación negativa más baja (-.087), pero significativa (ver cuadro 6).

<sup>38</sup> Los índices de autonomía y de toma de decisiones se establecieron en rangos de 0 a 21 y de 0 a 22 respectivamente. Ver: “Definición del modelo estadístico” en este documento.

CUADRO 6  
*Correlaciones de variables (hogar de control)*

			VIOLEN- CIA EMO- CIONAL	AUTO- NOMÍA	TOMA DE DECISIO- NES
TIPO DE HOGAR		Correlación de Pearson	1	-.161(**)	.040
	Violencia emocional	Sig. (bilateral)		.000	.290
		N	879	879	692
Hogar de Control		Correlación de Pearson	-.161(**)	1	.231(**)
	Autonomía	Sig. (bilateral)	.000		.000
		N	879	879	692
	Toma de decisiones	Correlación de Pearson	.040	.231(**)	1
		Sig. (bilateral)	.290	.000	
		N	692	692	692
	Violencia emocional	Correlación de Pearson	1	-.087(**)	.177(**)
	Sig. (bilateral)		.000	.000	
Grupo de Interven- ción		N	2114	2114	1609
	Autonomía	Correlación de Pearson	-.087(**)	1	.278(**)
		Sig. (bilateral)	.000		.000
		N	2114	2114	1609
	Toma de decisiones	Correlación de Pearson	.177(**)	.278(**)	1
		Sig. (bilateral)	.000	.000	
		N	1609	1609	1609

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ENVIT, 2004.

\*\* La correlación es significativa al nivel 0.01 (bilateral).

En este sentido, si consideramos el supuesto establecido antes en torno a la independencia de la transferencia monetaria de Oportunidades y la autonomía, puede afirmarse que la coincidencia de esta correlación en ambos

grupos puede estar asociada con una condición personal de las mujeres, con un proceso real de empoderamiento que, para incrementarlo o hacerlo presente en otras mujeres, se requiere además de apoyo económico, la promoción de bienestar emocional que permita formarlas como agentes activos, con poder y control sobre sus propias vidas mediante la toma de conciencia de sus propias necesidades e intereses, y no como meros instrumentos del desarrollo familiar; es decir, se requiere transformar las estructuras culturales presentes en los programas sociales y en las instituciones que continúan reforzando la discriminación de género y la desigualdad de las mujeres, entendiéndolas sólo en tanto su papel de madres, responsables del bienestar familiar (Cos-Montiel, 2000; Pontigo, 2003; Massolo, 2003).

Por el contrario, la violencia y la toma de decisiones muestran correlación positiva en el grupo de intervención y no están asociadas en el grupo de control. Esto permite concluir que, aun cuando una mayor proporción de mujeres incorporadas a Oportunidades tiene un alto nivel de toma de decisiones, también ocurre que el hecho está asociado positivamente a la mayor presencia de violencia emocional, datos que se contraponen con los obtenidos en otras investigaciones (Rivera, Hernández y Castro, 2006). Tal situación puede tener origen en los parámetros utilizados para definir la presencia de violencia emocional, lo que deja claro que el análisis cuantitativo de la situación que nos ocupa es insuficiente para dar cuenta de la realidad que viven las mujeres incorporadas al Programa Oportunidades, en particular de los efectos de la transferencia monetaria con la posibilidad de recibir violencia emocional, y en el nivel de autonomía y de toma de decisiones en el hogar.

## CONCLUSIONES Y LIMITACIONES

Los hallazgos muestran que la violencia se asocia negativamente con el índice de libertad de las mujeres, tanto en el grupo de control como en el de intervención, mientras que la violencia aparece como un factor asociado sólo a la presencia de violencia en el grupo de intervención, lo que, aunado al hecho de que esas mujeres asumen un mayor poder de decisión en el hogar, aparentemente gracias a la transferencia monetaria de Oportunidades, permite concluir que existe mayor riesgo de que sufran violencia. No obstante, es importante considerar que el estudio tiene algunas limitaciones.

En principio, es necesario recordar que este análisis sólo permitió evaluar asociaciones entre la incorporación a Oportunidades y la violencia, la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres en el hogar, sin considerar la causalidad y las condiciones de las mujeres antes de su incorporación al pro-

grama. Otro problema que se puede identificar es la temporalidad del fenómeno<sup>39</sup>, pues la encuesta sólo indagó la presencia de la violencia en el último año, lo cual dejó de lado la presencia de episodios violentos previos a ese periodo y, por ende, desconoce la condición cíclica de la violencia y la ocurrencia de la misma en las distintas etapas de la relación. Pese a todo, este análisis confirmó lo que ya habían señalado otros estudios (López y Salles, 2006; Rivera, Hernández y Castro, 2006) en torno a que las mujeres que se encuentran incorporadas al programa tienen menor posibilidad de presentar violencia por parte de la pareja; no obstante, la correlación entre este hecho y la toma de decisiones resultó revelador, lo que hace necesario desarrollar nuevas líneas de estudio que permitan indagar en un futuro la evaluación de impacto de Oportunidades, investigando con más detalle los mecanismos por los cuales pudiera minimizarse dicha posibilidad y garantizar su protección.

Por otra parte, es importante considerar que resulta difícil estimar el empoderamiento de las mujeres en términos cuantitativos, pues se trata de una categoría que implica mucho más que acceso a recursos económicos y, aunque es un aspecto muy positivo que la ENVIT intente capturar la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres como variables de análisis, se debe reconocer que también son de difícil medición, pues al categorizarse pueden confundir su asociación con la violencia, generando resultados contradictorios<sup>40</sup>.

En suma, los resultados indican que la incorporación a Oportunidades no se asocia con un aumento en la violencia contra las mujeres. Por el contrario, se asocia con una disminución de la misma si la comparamos contra mujeres no incorporadas al programa, lo que muestra la importancia de la entrega de transferencias monetarias a las mujeres titulares directamente, ya que se pudiera reducir la violencia de pareja contra las mujeres probablemente mediante un cambio en las relaciones de poder al interior del hogar. No obstante, es necesario indagar mucho más en la construcción de nuevas formas para abordar las variables asociadas con el empoderamiento: autonomía y toma de decisiones, entre otras, con miras a tener acercamientos más claros a los efectos de las transferencias monetarias en un futuro.

<sup>39</sup> Esta limitación también ha sido referida en otros análisis. Ver: Rivera, Hernández y Castro, 2006.

<sup>40</sup> Tal situación ocurrió entre los resultados de este estudio y los obtenidos por una evaluación anterior que arrojó resultados contradictorios, específicamente en la correlación entre violencia emocional y toma de decisiones. Ver: Rivera, Hernández y Castro, 2006.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARTRA, E. (2002). Tres décadas de feminismo en México. En Bartra, E. y otros. *Feminismo en México Ayer y hoy*. México: UAM, pp. 43-82.
- BOJÓRQUEZ, N. y otros (2000). *Paso a paso. Guía metodológica para aplicar el enfoque de género a proyectos*. México: UNICEF, CONMUJER.
- CORSI, J. (1994). *Violencia en la familia. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTRO, R. (2004). *Violencia contra las mujeres embarazadas. Tres estudios sociológicos*. México: CRIM-UNAM.
- CASTRO, R., Riquer, F. y Medina, M. (2004). *Violencia de género en las parejas mexicanas. Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003*. México: Inmujeres.
- CASTRO, R. y Casique, I. (2005). Violencia de pareja contra mujeres en México: en busca de datos consistentes. En Lozano, Azaola, Castro y Pamplona (Coords.). *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*. México: SSA.
- CERVANTES, C., Ramos, L. y Saltijeral, T. (2004). Frecuencia y dimensiones de la violencia emocional contra la mujer por parte del compañero íntimo. En Torres, M. (Comp.) *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*. México: COLMEX.
- COS-MONTIEL, F. (2000). Atacando la punta del iceberg: ¿por qué las políticas de combate a la pobreza no garantizan la equidad de género? En Schmukler, B. (coord.). *Políticas públicas, equidad de género y democratización familiar*. México: Instituto Mora.
- CAZÉS, D. (1998). *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México: CONAPO/PRONAM.
- DE BARBIERI, T. (1996). Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género. En Guzmán, L. y Pacheco, G. *Estudios básicos de derechos humanos*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- DEL TRONCO, J. (2008). ¿Políticas pro-género o sesgo sexista de la política social? Feminización de beneficiarios y autonomía de la mujer en América Latina. En Zaremberg, G. (Coord.). *Políticas sociales y género. Los problemas sociales metodológicos*. Tomo II. México: FLACSO.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2000). Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA-1999. *Prestación de los servicios de salud, criterios para la atención de la violencia familiar*. 8 de Marzo de 2000.
- DIF (1997). *La perspectiva de género: una herramienta para construir equidad entre hombres y mujeres*. México: DIF.

- FERREIRA, G. (1989). *La mujer maltratada*. Buenos Aires: Ed. Sudamérica.
- GONZÁLEZ, M. (2005). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2003. En *Memoria de la reunión internacional de atención y prevención de la violencia hacia las mujeres: un enfoque multidisciplinario*. México: Inmujeres.
- GONZÁLEZ, R. y Santana, J. (2001). *Violencia en parejas jóvenes. Análisis y prevención*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- INSP y SSA (2003). *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres (ENVIM)*. México: INSP-Inmujeres.
- INEGI/INMUJERES (2003). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de los Hogares 2003 (ENDIREH)*. México: INEGI.
- INMUJERES (2002). *Programa Nacional por una Vida sin Violencia, 2002-2006*. México: Inmujeres.
- INMUJERES (2006). *Procuración de justicia con enfoque de género: manual de capacitación*. México: Inmujeres.
- KUSNIR, L. y otros (2000). Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer. En López, M. y Salles, V. (Comps.). *Familia, Género y Pobreza*. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP)-Miguel Angel Porrúa.
- LAMAS, M. (1986). La antropología feminista y la categoría de género. En *Nueva antropología*. Vol. VIII, n.º 30. México.
- LAMAS, M. (1996). Usos y dificultades de la categoría de género. En *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG-UNAM.
- LAU, A. (2002). El nuevo movimiento feminista mexicano al fin del milenio. En Bartra, E. y otros. *Feminismo en México ayer y hoy*. México: UAM, pp. 12-36.
- LÓPEZ, M. y Salles, V. (2006). *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México: Oportunidades-UNIFEM-El Colegio de México.
- MARTÍNEZ, A. (1993). Un vínculo en tensión: Políticas públicas y diferencias genéricas. En Martínez, A. (Comp.) *Mujer, gobierno y sociedad civil. Políticas en México y Centroamérica*. México: FLACSO.
- MOLYNEUX, M. (2003). *Movimientos de mujeres en América Latina*. Madrid: Cátedra.
- OEA (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*. Belém do Pará: OEA.
- OLÁIZ, G., Rico, B. y Del Río, A. (2003). *Encuesta Nacional sobre Violencia contra Mujeres*. Cuernavaca: INSP.
- OLAMENDI, P. (2006). *El cuerpo del delito: los derechos humanos de las mujeres en la justicia penal. Programa de capacitación acerca de los derechos humanos de las mujeres y la violencia de género*. México: UNIFEM-PGR-CONMUJER.

- ONU (1979). *Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW)*.
- ONU (1999). *IV Conferencia Mundial de la Mujer, Declaración de Beijing, Plataforma de Acción*. México: Comisión Nacional de la Mujer.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (1997). *PROGRESA Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: PEF.
- RAZO, M. (2004). La atención y prevención de la violencia familiar en el Distrito Federal. El caso de las UAPVIF Azcapotzalco y Cuauhtémoc. En Massolo A. (Comp.) *Una Mirada de Género a la Ciudad de México*. México: Red Nacional de Investigación Urbana-UAM Azcapotzalco.
- RIVERA, L., Hernández, B. y Castro, R. (2006). Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al programa Oportunidades. En López y Salles (Comps.) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México: Oportunidades-UNIFEM-El Colegio de México.
- RUBALCAVA, R. (2008). Progresá-Oportunidades: un programa social con compromiso demográfico y perspectiva de género. En Zaremberg, G. (Coord.). *Políticas sociales y género. Los problemas sociales metodológicos*. Tomo II. México: FLACSO.
- SEDESOL (2004). *Más Oportunidades para cinco millones de familias en 2004*. Versión electrónica en: <http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/DID014004.html>
- SERRANO, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Versión electrónica en: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. En: <http://www.eclac.org>
- SCOTT, J. (1997). El género, una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, M. (Comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: Porrúa-PUEG-UNAM.
- STOLLER, R. (1968). *Sex and gender*. Nueva York: Science House.
- Torres, M. (2001a). A la entrada del laberinto. Reflexiones en torno a la violencia masculina. En *Tramas. Subjetividad y procesos sociales*, n.º 17, pp. 35-49 (Género y violencia social). México: UAM-Xochimilco.
- TORRES, M. (2001b). *La violencia en casa*. México: Paidós.
- TORRES, M. (2005). *Al cerrar la puerta. Amistad, amor y violencia en la familia*. México: Grupo Editorial Norma.
- VALLADARES, P. (2004). Políticas públicas para la erradicación de la violencia de género. En García, M. (Coord.) *Mujeres y sociedad en el México contemporáneo: nombrar lo innombrable*. México: Miguel Ángel Porrúa-Tecnológico de Monterrey.

- VERGUER, T. y otros (1998). *Violencia doméstica: un marco conceptual para la capacitación del personal de salud*. Documento de trabajo n.º 24. México: Population Council.
- WALKER, L. (1979). Who are the battered women? En *Frontiers, Journal of Women Studies*. Vol. II, No. 1.

## LÍMITES Y POTENCIALIDADES DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA, DE BRASIL

*Felipe Hevia*<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN. LA POLÍTICA SOCIAL EN BRASIL Y LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADA

En los últimos años la política social en América Latina se encuentra bajo un intenso debate. Las reformas al Estado implementadas en las décadas de 1980 y 1990 no han podido modificar los índices de desigualdad ni reducir significativamente la pobreza en la región, a pesar de estos últimos años exitosos (CEPAL, 2007; Kliksberg, 2005). Los estilos de desarrollo en Latinoamérica se movieron desde una etapa *desarrollista* (caracterizada por la concentración en el mercado interno por medio de la industrialización y la sustitución de importaciones; con un fuerte intervencionismo estatal; con mecanismos de intermediación a partir de intereses corporativos y con una política social declarada universalista, donde el Estado participa activamente en busca de la igualdad social) a una etapa “neoliberal” (definida por la liberalización de los mercados nacionales; con economía integrada a los mercados mundiales, donde el mercado funciona como el mecanismo central de asignación de recursos; con fortalecimiento de la privatizaciones y liberalización y con una intervención

<sup>1</sup> Investigador posdoctoral del Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), de São Paulo, Brasil. Correo electrónico: heviadelajara@yahoo.com Este artículo forma parte de los resultados de la investigación *Construção da cidadania e programas de transferencias de renda condicionados: comparando Bolsa Família (Brasil) e Oportunidades (México)*, desarrollada por el autor entre 2007 y 2008 con el apoyo financiero de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Sao Paulo-FAPESP.

estatal selectiva y subsidiaria que busca la libertad y la responsabilidad individual) (Sottoli, 2000; Roberts, 2001; Sheahan, 2002).

Estos cambios afectaron al conjunto de la política social, que comenzó a perfilar sus acciones y programas, enfatizando el combate a la pobreza, la selección y focalización de sus beneficiarios, la reducción del rol del Estado en la asistencia social, la ampliación de los actores sociales involucrados (de ser el Estado el principal actor se crearon instancias descentralizadas, la sociedad civil aumentó su participación e importancia en la ejecución de políticas y programas), la descentralización y desconcentración de la gestión, y una crítica al modelo universalista de la etapa anterior, en un contexto de desfinanciamiento crónico producto de las políticas de ajuste (Sottoli, 2000; Roberts, 2001; Franco, 2001). En este sentido la política social, lejos de los espacios en que se tomaban las decisiones económicas, pasó a ser la ambulancia que recogía los heridos de estas decisiones. Así, se desarrollaron primero redes de apoyo sobre proyectos sociales y, después, programas de transferencia de renta condicionada-PTC (Lustig y Legovini, 2000; Pardo, 2000; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004).

En México, este cambio se reflejó en la década de 1990, primero con el desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad-Pronasol y posteriormente con la creación del Programa Progresá-Oportunidades. A pesar de profundas diferencias en sus objetivos, operación y resultados, en ambos programas, el combate a la pobreza, la focalización y el rol secundario del Estado en relación con su responsabilidad para generar desarrollo, pasaron a ser sus principales características. En países como Chile o Perú también se crearon redes de protección social destinadas a aliviar los efectos que las políticas económicas estaban generando en la región (Lustig y Legovini, 2000; González de la Rocha, 2001; Saravi, 2007).

La trayectoria de Brasil, sin embargo, fue diferente. Luego de una larga dictadura y procesos de movilización por elecciones directas, en 1988 se promulgó una nueva Constitución, denominada popularmente como la *Constitución ciudadana*, que sentó las bases para una nueva generación de políticas públicas basadas en la protección universal de derechos, la descentralización, la participación ciudadana y el control social<sup>2</sup>. Así, gracias a este marco legal, y con procesos innovadores, se han articulado diferentes políticas públicas con el objetivo de proteger y ampliar una serie de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

<sup>2</sup> La bibliografía es sumamente amplia y pueden encontrarse análisis tanto desde el punto del desarrollo de la democracia, como Avritzer (2002), Avritzer y Anastasia (2007), Albuquerque (2006), Coelho y Nobre (2004), Chaves (2000), Gurza, Houztager y Castelo (2006), Vitale, Albuquerque y Nebó (2004), así como desde la perspectiva de las políticas públicas y sociales: Arretche (2000), Draibe (2003), Guimaraes (2006), Silva, Yazbek y Di Giovanni (2004).

Dentro de los derechos sociales, la constitución de Brasil obliga al Estado a proteger derechos de la seguridad social, que integra acciones de salud, providencia (pensiones) y asistencia social, por medio de una política que guarde los principios de universalidad de acceso, federalismo, participación y control social, y de rectoría del Estado (Brasil, 1988). Sobre estas directrices, y teniendo a la constitución como marco legal de referencia, en el área de providencia se implementó el *Beneficio de Prestación Continuada*-BPC como un derecho universal que asegura un sueldo mínimo mensual a todos los adultos mayores y deficientes que reciban menos de medio salario mínimo. Y en las áreas de salud y asistencia social se implementaron sistemas nacionales únicos: el Sistema Único de Salud-SUS, en 1990, y el Sistema Nacional de Asistencia Social-SUAS, en 2004. Estos sistemas se caracterizan por la creación de instancias participativas de gestión y deliberación, con poder de decisión y con una composición paritaria entre representantes de la sociedad civil y del poder público (consejos y conferencias), así como la implementación de un fondo público para financiar programas y acciones en cada uno de los 5556 municipios, las 26 unidades federativas y la Unión.

Siguiendo un esquema similar de gestión de estos sistemas nacionales, se crearon también estatutos que protegen los derechos humanos de niños y adolescentes, de adultos mayores, de seguridad alimentaria y nutricional, de vivienda y de gestión de ciudades (Vitale, Albuquerque y Nebó, 2004; Chavez, 2000; Coelho y Nobre, 2004). Como apunta la literatura, estos procesos de universalización de derechos sociales por medio de la descentralización y la participación social se enfrentaron a fuertes presiones durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), enfocados a estabilizar la política económica, imponer la responsabilidad fiscal, hacer más eficiente el aparato gubernamental, e incluir a la sociedad y sus organizaciones en el combate y asistencia a la pobreza, y en casos como la asistencia social o la seguridad alimentaria sufrieron retrocesos importantes (Coelho y Nobre, 2004; Vitale, Albuquerque y Nebó, 2004; Albuquerque, 2006; Francese, 2006; IPEA, 2006; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004).

De manera paralela a este proceso mixto de construcción de sistemas universales de ampliación de derechos, por un lado, y de avance y profundización del estilo de desarrollo neoliberal, por el otro, surgieron en diferentes municipios del país programas de garantía de renta mínima, principalmente asociados a la educación. Esto, tomando en cuenta la propuesta de impuesto negativo sobre la renta que en 1991 presentó al Senado el economista Eduardo Suplicy, primer senador electo del Partido de los Trabajadores (PT), que

buscaba implementar un programa de garantía de renta mínima universal, siendo en la práctica un sistema de impuesto negativo de renta.

Gracias a la discusión generada por la propuesta de Suplicy al Senado, en los años siguientes diferentes administraciones municipales de partidos políticos adoptaron estos programas, añadiendo a la propuesta original de Suplicy una modificación clave: la exigencia de que los beneficiarios del programa enviaran y mantuvieran a sus hijos en la escuela, como una forma de evitar el trabajo infantil. Así, en 1995 en el Distrito Federal, a cargo de Cristóbal Buarque (PT); en Campinas, gobernada por Texeira, del Partido Social Demócrata del Brasil (PSDB); y en Riberão Preto, con Antonio Palocci (PT), comenzaron a implementarse lo que dos años después se implantaría en 1115 municipios: el programa de garantía de renta mínima asociada a educación, mejor conocido como Bolsa-Escola. El Gobierno federal presentó en 1997 una ley (posteriormente modificada en 2001) que apoyaba a los municipios a implementar este programa. Para 2001 eran 5200 municipios los que recibían apoyos mensuales para operar Bolsa-Escola (Fonseca, 2001; Suplicy, 2006; Lavinias, 1998, 2004; Draibe, 2006; Silva, Yazbek y Di Giovanni, 2004). Así, los programas de transferencia de renta condicionada fueron fortaleciéndose en Brasil. Además de Bolsa-Escola y de los miles de programas municipales de transferencia, en 2001 se creó el programa de renta mínima asociado a salud, o Bolsa Alimentação, y un subsidio denominado Vale Gas para los beneficiarios de Bolsa-Escola y Bolsa Alimentação. A estos programas se sumó otro: Cartão Alimentação, creado al comienzo de la primera administración de Lula da Silva (2002-2006) y asociado al proyecto estrella del presidente: Hambre Cero (Fome Zero). A estos programas federales había que sumar los miles de programas municipales y estatales similares. Por ejemplo, en el municipio de São Paulo, en 2002 existían los programas Renda Mínima y Renda Cidadã.

Con la llegada de Ignacio Lula da Silva a la presidencia, entre los especialistas existían varias voces que afirmaban la necesidad de integrar estos programas, así como sus catastros de beneficiarios (Suplicy, 2006; IPEA, 2006; Cunha, 2007). Así, en octubre de 2003, se presentó una Medida Provisoria donde se unificaban estos cuatro programas de transferencia de renta en uno solo: el Programa Bolsa Familia<sup>3</sup>. En enero de 2004, luego de pasar por el legislativo, el programa se reguló por la Ley 10.836 (Brasil, 2004a). Es decir, Bolsa Familia surge, en primer lugar, como la unificación de diversos programas de transferencia de renta, cada uno con diferentes condicionalidades y dependientes de diferentes secretarías.

<sup>3</sup> Las Medidas Provisorias son una herramienta legal que posibilita que la presidencia ejecute una acción por un tiempo limitado en tanto se presenta una ley específica que regule dicha acción.

Según sus lineamientos oficiales, Bolsa Familia articula tres dimensiones para la superación del hambre y la pobreza: 1) alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencias directas en efectivo; 2) asegurar derechos sociales y romper el círculo intergeneracional de la pobreza por medio del cumplimiento de condicionalidades; y 3) el desarrollo y autonomía de las familias, por medio de la creación de programas complementarios, como programas de generación de trabajo e ingresos, alfabetización para adultos y acceso a los sistemas de registro civil (MDS, 2007a). Sus objetivos básicos son promover el acceso a la red de servicios públicos (salud, educación y asistencia social), combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional, estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en pobreza y extrema pobreza, combatir la pobreza y promover la intersectorialidad, complementariedad y sinergia de las acciones sociales del poder público (Brasil, 2004b).

Como los programas anteriores, Bolsa Familia se concentró en familias (más que en individuos o comunidades). Hubo una focalización para seleccionar y atender a las familias pobres y extremadamente pobres. Para seleccionar a las familias beneficiarias se utilizó por principal criterio la renta familiar. Se integró una base nacional de beneficiarios (el Catastro Único, que ya existía por ley desde 2001, pero que no había sido integrado a la fecha). También se heredó de los programas anteriores que el beneficio fuera transferencia de dinero en efectivo por medio de sistemas electrónicos administrados por entidades financieras públicas (Caixa Econômica Federal) y la existencia de condicionalidades: asistencia de 85% a los niños de entre 6 y 15 años en la escuela, vacunas a los niños de entre 0 y 6 años, y controles prenatales a mujeres embarazadas. Los montos dependen del nivel de renta de las familias. Así, hay un beneficio básico con valor de R\$ 58 (USD \$36.2) concedido a las familias con ingresos de hasta R\$ 60 (USD \$37.5) por persona, independientemente de la composición familiar; y hay un aporte variable para las familias que ganan entre R\$ 60 y R\$ 120 (USD \$37.5 y \$75) que consiste en un aporte de R\$ 18 (USD \$11.2) para cada niño o adolescente hasta de 16 años, con un límite financiero de R\$ 54 (USD \$33.7), equivalente a tres niños por familia. Así, una familia que gane menos de R\$60 mensuales per cápita puede recibir hasta R\$ 112 (USD\$70) por mes (MDS, 2007a)<sup>4</sup>. Es decir, Bolsa Familia cumple las características principales de cualquier PTC: focalizan sus beneficios en población en extrema pobreza, están orientados al desarrollo del capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación, entregan apoyos en efectivo, y poseen una serie de corresponsabilidades para acceder a los beneficios, en

<sup>4</sup> El cambio a dólares es referencial, tomando USD 1 = R\$ 1.6, a precios de enero de 2008.

particular el enviar a los niños a la escuela (Cohen y Franco, 2006; Draibe, 2006; Hall, 2006).

Por su dimensión, cobertura e impactos, pronto Bolsa Familia pasó a ocupar un lugar estelar dentro de la política social e incluso dentro de las acciones del gobierno de Lula, desplazando a otras políticas importantes del debate público y político (Weissheimer, 2006).

Con la llegada al poder del Lula da Silva y la unificación de diferentes programas en Bolsa Familia, a fines de 2003, en la política social se creó una aparente paradoja: al mismo tiempo que se fortalecían los sistemas nacionales basados en la promoción y protección de derechos universales, como los sistemas de salud y asistencia social, el programa estrella del gobierno pasó a ser un programa de transferencias monetarias condicionadas, basado en la focalización y el desarrollo de capital humano para reducir la pobreza y evitar su reproducción intergeneracional.

Para comprender cómo en un país que construye políticas universales de seguridad social tiene cabida un programa de transferencias condicionadas, es necesario analizar detalladamente el diseño del programa. En este artículo afirmamos que, en su diseño, Bolsa Familia posee algunas características que permiten diferenciarlo de otros programas de transferencias monetarias condicionadas de la región, a saber: su pretensión de universalidad dentro de la focalización, su operación descentralizada, la creación de instancias de control social y la existencia de “puertas de salida” legales, vinculado con la Ley de Garantía de Renta Básica de Ciudadanía. Transformándose Bolsa Familia en una renta básica y universal de ciudadanía, creemos que es como puede, de mejor manera, integrarse a las políticas universales de protección social que se están construyendo en Brasil y que muestran éxito en todos los indicadores (CEPAL, 2007). Sin embargo, el diseño no basta para incorporar a Bolsa Familia dentro de los sistemas nacionales de seguridad social y cumplir así sus objetivos, como veremos después de analizar sus características.

Este trabajo se basa principalmente en revisión bibliográfica, entrevistas a los operadores municipales y federales del programa y a estancias de campo: los municipios de São Paulo (SP), Diadema (SP) y Salvador (BA) entre 2007 y 2008. Cabe señalar que por su tamaño y complejidad, São Paulo es un municipio difícilmente “representativo”, sin embargo, por su tamaño y composición, permite comprender varias de las características de Bolsa Familia. Al ser el municipio más poblado de Brasil, con 11 millones de personas, es también el municipio con más beneficiarios del Programa Bolsa Familia, con 230 000 familias beneficiadas en diciembre de 2007.

## CARACTERÍSTICAS E INNOVACIONES DE BOLSA FAMILIA

En este apartado revisamos las principales características que permiten diferenciar a Bolsa Familia de otros programas de transferencia condicionada y posibilitan su inclusión en políticas de protección social universales. Comprender estas innovaciones permitirá pensar desde otro punto de vista a los PTC en otros países y pensar en su evolución a diez años de implementación exitosa en América Latina.

### UNIVERSALIZACIÓN DENTRO DE LA FOCALIZACIÓN

El primer punto importante que diferencia a Bolsa Familia de otros programas, incluyendo a sus antecesores, es su pretensión de universalizar los beneficios a su público objetivo. Si bien es un programa focalizado, pues sólo puede atender a las familias que posean una renta per cápita igual o menor a R\$ 120 (aproximadamente USD \$60), en tres años logró atender a la totalidad de su población objetivo, aumentando su presupuesto de 1600 millones de dólares en 2003 a 4200 en 2007, gasto que representa 0.33% del Producto Interno Bruto Anual de Brasil (MDS, 2007a, 2007b). Para lograr esto se definió en primer lugar el público objetivo sobre un criterio relativamente fácil de medir, y la renta familiar per cápita, en parámetros que se establecieron en marcos legales<sup>5</sup>. En segundo lugar, se establecieron metas municipales basadas en informaciones censales oficiales proporcionadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IBGE. Así, el IBGE proporciona el número estimado de familias pobres en cada municipio, lo que se transforma en la meta de atención municipal. Sobre esta meta es que se sabe el grado de cobertura del programa por municipio. Como se verá en el apartado siguiente, son las administraciones municipales las encargadas de inscribir en el Catastro Único a las familias, y es la Secretaría Nacional de Renta y Ciudadanía (SENARC) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) la responsable de incorporar a las familias que cumplan el requisito de renta per cápita dentro del municipio. Así, es posible saber, para cada municipio, cuál es la estimativa de familias pobres, cuántas familias pobres están inscritas en el Catastro Único, y cuántas de ellas reciben los beneficios de Bolsa Familia<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Algunas investigaciones que comparan este sistema de focalización lo encuentran incluso más efectivo que sus similares en programas de Chile (Programa Puente) y México (Oportunidades) (Soares y otros, 2007).

<sup>6</sup> Esta información es pública y puede consultarse en el sitio electrónico de Bolsa Familia (MDS, 2007a).

Desde que se creó en 2003, hasta 2006, el número de familias ha crecido constantemente. Así, de 3.6 millones que atendían a fines de 2003 (con la unificación de los programas anteriores), en 2004 se atendieron 6.5 millones; en 2005, 8.7 millones; en 2006, 11 millones; y para julio de 2007 se atendían a 11.1 millones de familias, cubriendo 100% de la estimación oficial de familias pobres (tabla 1).

TABLA 1  
*Cobertura del Programa Bolsa Familia por región  
y por año (en miles de personas)*

REGIONES	2003	2004	2005	2006	2007	ESTIMA- CIÓN FA- MILIAS POBRES (2004)	NÚMERO DOMICI- LIOS TO- TALES (2000)
Norte	279 (7.7%)	527 (8.0%)	698 (8.0%)	1024 (9.3%)	1068 (9.6%)	1083 (10.0%)	2800 (6.2%)
Nordeste	2131 (58.9%)	3320 (50.5%)	4246 (48.8%)	5443 (49.6%)	5572 (49.9%)	5499 (50.0%)	11 401 (25.4%)
Centro- oeste	121 (3.3%)	292 (4.4%)	445 (5.1%)	597 (5.4%)	601 (5.4%)	597 (5.0%)	3154 (7.0%)
Sudeste	732 (20.3%)	1731 (26.3%)	2325 (26.7%)	2876 (26.2%)	2895 (26.0%)	2995 (27.0%)	20224 (45.1%)
Sur	352 (9.7%)	701 (10.7%)	987 (11.3%)	1027 (9.4%)	1019 (9.1%)	927 (8.0%)	7025 (15.6%)
Total	3616 (100%)	6572 (100%)	8700 (100%)	10 966 (100%)	11 155 (100%)	11 103 (100%)	44 795 (100%)

Nota: el número de familias entre 2003 y 2006 corresponde al mes de diciembre de cada año, con excepción de 2007, que corresponde al mes de julio. Fuente: elaboración propia sobre MDS (2007c) e IBGE (2007).

Como se desprende de la tabla 1, la mayor región atendida por Bolsa Familia es la región Nordeste, que concentra 50% de las familias pobres, a pesar que allí sólo vive 25% de la población del país. En segundo lugar está la región sudeste, donde vive 45.1% de la población total del país, pero sólo recibe apoyo del programa un poco más de 10%. Estas cifras muestran uno de los desafíos importantes que enfrenta Bolsa Familia: la desigualdad regional.

Para lograr atender a 100% de su público objetivo, Bolsa Familia atiende también a comunidades que no tienen servicios básicos de salud y educación. En otros programas, como es el caso del mexicano Oportunidades, algunas familias pobres tienen que enfrentar una doble exclusión: en primer lugar no contar con servicios básicos como centros de salud o escuelas, y en segundo lugar tampoco recibir los apoyos de Oportunidades, porque no cuentan con estos servicios y por lo tanto no pueden controlarse las condicionalidades (Hevia, 2007). En cambio, el programa brasileño, según su secretaria nacional, entiende que es una responsabilidad del Estado acercar los servicios a la población y Bolsa Familia funciona como un mecanismo de presión hacia el poder público para que garantice los derechos sociales de los más pobres, y que es responsabilidad del Estado proveer estos servicios (Cuhna, 2007).

Sin embargo, este sistema de universalización dentro de la focalización puede esconder algunos problemas menores relacionados con los denominados errores de inclusión y exclusión. Si bien diversas evaluaciones muestran que la focalización de Bolsa Familia es adecuada, con pocos errores de inclusión (Soares y otros, 2006: 24; Medeiros y otros, 2007; Lindert y otros, 2007), cuando analizamos la focalización a nivel municipal, algunas investigaciones advierten problemas de cobertura. Aunque es notoria la falta de análisis a nivel municipal al respecto, estudios del Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM/CEBRAP) para el municipio de São Paulo muestran que en 2004 sólo 27.8% de las familias con renta menor de medio salario mínimo estaba recibiendo Bolsa Familia o algún otro programa de transferencia de renta (Figueiredo y Torres, 2005: 79). De la misma forma, en uno de los barrios de la periferia de São Paulo, Cidade Tiradentes, en febrero de 2007 sólo estaba recibiendo el programa 26.3% de la población que cumplía con los criterios de selección del mismo (CEM/CEBRAP, 2007)<sup>7</sup>.

Como veremos en el apartado siguiente, por el modo de operación, las cifras de cobertura y los errores de inclusión/exclusión dependen más de los municipios que de la administración federal, puesto que son los municipios los que catastran a las familias. En todo caso, vale la pena subrayar que en Brasil, Bolsa Familia generó una meta de atención sobre información censal por municipio y liberó cupos en cada municipio según esa meta, logrando atender a toda su población objetivo, universalizando dentro de la focalización. Como veremos en el próximo apartado, esto se logró incorporando en la gestión a los municipios.

<sup>7</sup> Desconocemos otras investigaciones recientes sobre errores de inclusión/exclusión a nivel municipal o local que permitan analizar más en profundidad esta idea.

## GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Dentro de la literatura, la gestión municipal de Bolsa Familia es posiblemente la característica más reseñada y original. Y en efecto, esta es una de sus principales virtudes (Lindert y otros, 2007; Medeiros y otros, 2007; Hall, 2006; Cohen y Franco, 2006; Gómez Hermosillo, 2006). La descentralización enfocada hacia el fortalecimiento del nivel municipal es una de las características primarias del sistema político brasileño (Avritzer y Anastasio, 2007; Arretche, 2000). Conquistada en la asamblea constituyente de 1988, y enfrentada a contrarreformas de cuño centralista por parte de todas las administraciones federales desde la reconquista de la democracia, el campo de la política social en Brasil basa su éxito en la articulación entre la federación y el municipio.

Para el caso de Bolsa Familia, el municipio tiene a su cargo varios de los procesos clave. Como ya se dijo: es el responsable de identificar a los potenciales beneficiarios por medio de la inclusión de familias en el Catastro Único, que administra una institución pública financiera autónoma (la Caixa Económica Federal). Este catastro incluye a todas las familias que reciben hasta R\$ 180 de renta mensual. Para inscribirse, es necesario tener documentos oficiales (como el registro de contribuyente y el registro de identidad), con excepción de los pueblos indios y los “quilombos”. El proceso de incorporación al Catastro Único es permanente y el principal indicador es la renta. Es sólo una vez que la familia está dentro de este catastro que el MDS establece los cupos o metas municipales y libera los recursos a los municipios, dependiendo de las posibilidades financieras. Los municipios también son responsables de hacer el seguimiento a las corresponsabilidades o contrapartidas exigidas tanto en salud como en educación.

La relación entre el municipio y la Unión se lleva a cabo por la firma de un convenio de adhesión (*termo de adesao*), donde el primero se compromete a nombrar un gestor municipal responsable por la gestión del programa (el gestor municipal), a inscribir a los potenciales beneficiarios en el Catastro Único, a mantener actualizado este catastro, a controlar las condicionalidades de salud y educación, a establecer programas complementarios para los beneficiarios de Bolsa Familia y a definir una instancia de control social para fiscalizar la operación del programa. A cambio de ello, las familias residentes en el municipio que cumplan con los requisitos pueden recibir los apoyos de Bolsa Familia, y el municipio recibe apoyos económicos y de gestión para poder llevar a cabo sus funciones.

Para calcular los montos de apoyo económico a los municipios y poder mejorar la gestión local, Bolsa Familia desarrolló un Índice de Gestión Des-

centralizada (IGD) que mide la calidad de la gestión municipal en una escala numérica que va de 0 a 1. El IGD se compone de cuatro ítems: calidad del padrón, actualización del catastro, grado de seguimiento de las condicionalidades de salud y de educación. Cada ítem representa un 25% del índice y sólo reciben apoyos federales aquellos municipios que tengan por lo menos un indicador mayor a 0.40. Esto permite incentivos concretos a los municipios para realizar una buena gestión, puesto que los recursos que llegan por este mecanismo, si bien no son de libre uso porque deben invertirse en acciones relacionadas con el programa, como el seguimiento de las condicionalidades, fortalecimiento de la gestión municipal, acciones sociales específicas para las familias beneficiarias o implementación de programas complementarios como alfabetización, educación, generación de trabajo y actividades productivas, sí son ejercidas directamente por los municipios, lo que representa un incentivo más a la innovación de programas de combate a la pobreza a nivel local. En el municipio de São Paulo, por ejemplo, a partir de 2005 se implementó con estos recursos el Programa Acción Familia-Vivir en Comunidad (*Ação família-viver em comunidade*) para apoyar la inserción familiar y comunitaria integral de las familias que reciben programas de transferencia de renta<sup>8</sup>.

Este sistema tiene varias ventajas. En primer lugar, permite mejorar la calidad de la información que contiene el Catastro Único. Según directivos del MDS el problema más grave en la creación y desarrollo de Bolsa Familia fue la depuración del Catastro Único. Creado por ley en 2001, no fue sino hasta la integración de los programas en Bolsa Familia en 2003 cuando se comenzaron a depurar las bases de datos de los beneficiarios, y a darse cuenta de las inconsistencias, duplicidades e irregularidades. El proceso de depuración y de creación de una base de datos confiable dependía de la capacidad de los municipios, de su actualización. A diferencia de otros programas donde estos procesos están centralizados (es el mismo programa quien genera la base de datos y su actualización) aquí dependía de los municipios hacer este proceso.

Con el IDG se solucionó el *impasse* que representaba pedir a los municipios que hicieran el trabajo de catastrar a las familias más pobres sin entregar incentivos para ello, puesto que es mejor para los municipios el catastro actualizado y preocuparse de la calidad de la información (que se llenen todos los campos, que sea fidedigna, etcétera). Y al mismo tiempo representa una desventaja no hacerlo, no sólo porque los ciudadanos de ese municipio que pueden acceder al programa no podrán hacerlo, con consecuencias negativas en la economía local, sino porque tampoco podrán recibir los apoyos económicos

<sup>8</sup> Para mayor información sobre este programa, ver: SMADS (2008).

del IDG. La creación de incentivos a la gestión resultó ser un mecanismo útil para trascender los problemas políticos y partidarios que puede representar gestionar un programa federal en un municipio administrado por un partido político de oposición. Por ejemplo, en el municipio de São Paulo gobernó entre 2004-2008 una alianza de oposición al gobierno de Lula (PT) que incluye al Partido Social Democrático de Brasil (PSDB) y al Partido Demócratas (DEM), y aun así es el municipio con más beneficiarios de todo el país.

En términos de combate a la pobreza, el programa estrella de la administración municipal es el programa Ação Família, al que presentan como un programa diferente y mejor que Bolsa Família y otros programas de transferencia de renta, como una alternativa política diferente al gobierno federal. Utilizando los recursos del IDG pueden desarrollar programas “propios” sin tener que dar el crédito político al gobierno federal. Otros municipios del PT, como el municipio de Diadema, en cambio, enfatiza la relación entre las acciones del municipio y Bolsa Família, creando instancias de capacitación laboral para las familias beneficiarias con los recursos generados por el IDG. Este sistema de autonomía e incentivos económicos se fortalece con incentivos simbólicos de reconocimiento. Al tercer año de su implementación, el Programa Bolsa Família generó un premio nacional para la gestión municipal, estimulando a los municipios a desarrollar mecanismos innovadores para mejorar la gestión del programa. Los municipios ganadores reciben atención también de la prensa nacional y finalmente utilizan este reconocimiento como propaganda gubernamental.

Otra ventaja de este sistema descentralizado de gestión son los candados y limitaciones que dificultan su uso político electoral. Bolsa Família es frecuentemente señalado como el responsable de la reelección de Lula en 2006 (Hall, 2006). Durante los años 2004 y 2005 también fueron frecuentes las denuncias en la prensa sobre esposas de presidentes municipales o militantes de un partido que estaban recibiendo el programa. Sin embargo, el argumento del gobierno federal es contundente: ellos no seleccionan a las familias, son los municipios quienes lo hacen. Al mismo tiempo, a nivel local, los operadores políticos sólo pueden ofrecer integrar a las familias al Catastro Único, pero no pueden asegurar que el beneficio les llegue, porque esa decisión depende del gobierno federal. Así, ninguno de los poderes tiene el control exclusivo sobre el ingreso de los beneficiarios. El municipio propone, el gobierno federal dispone.

## INSTANCIAS DE CONTROL SOCIAL

Como todo programa de transferencia condicionada, Bolsa Familia corre el riesgo de enfrentar problemas de clientelismo político y de corrupción (Hevia, 2007). Para minimizar estos riesgos el programa desarrolla algunas herramientas de gestión compartida con los municipios, que limita los espacios de discrecionalidad para seleccionar a los beneficiarios. La existencia de un padrón público y confiable de beneficiarios, administrado por una institución financiera autónoma, fortalece la transparencia en la asignación de los beneficios. De igual forma, los recursos son entregados en efectivo por medio de una red financiera pública que tiene puntos de entrega en la mayoría de los municipios del país. Por otro lado, el programa es fiscalizado por una red pública de fiscalización, compuesta por el Tribunal de Cuentas de la Unión, la Contaduría General de la Unión, el Ministerio Público de la Unión y de los estados, y por el Tribunal Supremo Electoral. Los dos primeros realizan auditorías regulares al programa y a los municipios en busca de irregularidades en el padrón, la entrega de los beneficios y/o el seguimiento de condicionalidades, en acciones más bien preventivas y con posibilidad de iniciar actos administrativos a los responsables; mientras que las responsabilidades del Ministerio Público incluyen la posibilidad de investigar a los municipios sobre posibles irregularidades en el catastro o en el seguimiento de las condicionalidades y puede proponer acciones penales, civiles o administrativas ante los órganos de justicia. El Tribunal Supremo Electoral actúa en los años electorales, previniendo que el programa sea utilizado con fines clientelistas, limitando la entrega o aumento de beneficios por parte de los gobiernos locales, estatales y nacional. Por si esto fuera poco, existe la propia fiscalización de la operación del programa a través de denuncias de beneficiarios, ciudadanos o gestores. Estas acciones incluyen análisis de las bases de datos y los sistemas, para evitar duplicidades, divergencias de información, procedimientos de fiscalización a distancia e incluso visitas a los municipios en casos de denuncias más graves (MDS, 2007a; TCU, 2005; Spinelli y Costa, 2007). Además de estas instancias intragubernamentales, en 2005 Bolsa Familia obligó a los municipios (por medio de los *termos de adesao*) a implementar instancias de control social, con participación de la sociedad civil y con el objetivo de fiscalizar y monitorear la gestión y los resultados del programa.

Las instancias de control social de Bolsa Familia poseen, según sus reglamentos (Brasil, 2005a; 2005b), una constitución intersectorial, mixta y paritaria entre funcionarios gubernamentales y miembros de la sociedad civil, de carácter permanente, y con funciones de planear, monitorear, evaluar y

fiscalizar la gestión de Bolsa Familia. Según la instrucción normativa n° 1 de 20 de mayo de 2005, sus atribuciones son contribuir a la construcción y mantenimiento del Catastro Único, apoyar la identificación de potenciales beneficiarios, monitorear la gestión de los beneficios, evaluar la relación de beneficiarios para identificar a familias que no reúnen el perfil del programa e informar al municipio de esto, verificar la oferta de servicios de salud, educación y asistencia social en el municipio, fomentar la atención preferencial a familias vulnerables y la oferta de programas y servicios públicos, estimular la participación social en el monitoreo de la gestión del programa, fiscalizar la transparencia, articularse con la red pública de fiscalización, evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones y monitorear el desarrollo global del programa y sus relaciones con otros programas.

Estas instancias pueden ser creadas específicamente para el control y monitoreo de Bolsa Familia o utilizar para ello consejos previamente existentes. En 2006 existían 5661 instancias de control social en igual número de municipios, siendo que 44% se registran como entidades específicamente creadas para el control de Bolsa Familia. En el 56% de los casos restantes son instancias previamente existentes, principalmente los consejos de asistencia social (MDS, 2007b) quienes vigilan el seguimiento. En general, el grado de escolaridad de los consejeros es alto, teniendo el 36% estudios superiores, 43% escuela terminada (11 años de estudio) y 17% sin escuela terminada. 49% de los consejeros afirma tener el mejoramiento de la gestión de Bolsa Familia como principal motivo para participar en estas instancias (MDS, 2007b).

La información sobre el desempeño e impacto de estos mecanismos, sin embargo, es escasa. Los estudios que tratan directamente sobre Bolsa Familia sólo mencionan estos mecanismos, pero no analizan su operación (Draibe, 2006; Valente, 2003: 166; Hall, 2006, Villatoro, 2005: 91). En otros contextos se han llevado a cabo diversas investigaciones sobre el desempeño de los consejos gestores en general (Chávez, 2000; Tatagiba, 2002; Chávez y Tatagiba, 2005; Fuks, Perissinotto y Ribeiro, 2004) incluyendo en particular el análisis de desempeño de los consejos gestores de salud (Coelho y Nobre, 2004; Oliveira, 2007) y de asistencia social (Yazbek, 2004, Arregui y otros, 2007). Sin embargo, en la poca información específica sobre el desempeño de estos mecanismos se advierten dificultades en la conformación, desempeño y capacidades para controlar efectivamente al PBF (Hall, 2006: 702-703; CONSEA, 2006: 13).

Adelantándonos a las conclusiones: a pesar de existir una tradición de consejos gestores en Brasil, con capacidad para monitorear y participar en las decisiones en políticas tan complejas como salud, educación o asistencia so-

cial, en Bolsa Familia el control social por medio de estas instancias es limitado porque los beneficiarios de Bolsa Familia están representados en estos consejos por un tipo de representación virtual (Gurza, Houtzager y Castello, 2006) por parte de organizaciones civiles ligadas al campo de la asistencia social, y porque Bolsa Familia no logra integrarse plenamente a los sistemas de seguridad social, en particular al de asistencia social.

#### PUERTAS DE SALIDA INNOVADORAS: RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA

Días antes de que el presidente firmara la ley que creó Bolsa Familia, promulgó la Ley No. 10 835 (8 de enero de 2004) que instituye la Renta Básica de Ciudadanía. Esta ley asegura el derecho a todo brasileño y residente de más de cinco años de edad a recibir, anualmente, un beneficio monetario como parte del derecho a disfrutar de la renta de la nación. Su carácter es universal (atenderá a todos los brasileños, independientemente de su edad y condición socioeconómica) y consiste en un beneficio igual para cada uno de los ciudadanos. El monto tiene que ser “suficiente para atender las despesas mínimas de cada persona de alimentación, educación y salud, considerando para eso el grado de desarrollo del país y las posibilidades presupuestales” (Brasil, 2004c, Art.1, parágrafo 2). Brasil, último país de América Latina en abolir la esclavitud, se convierte así en el primer país que asegura el derecho a una renta básica a toda su población (Suplicy, 2006). Y Bolsa Familia tiene así una puerta de salida natural, no desvincular a sus beneficiados, sino ir integrando a todos los brasileños a un sistema universal de acceso a la renta.

La renta de ciudadanía se define como “una renta individual entregada por una comunidad política a todos sus miembros, independiente de su situación financiera o exigencia de trabajo” (Van Parijs, 2006: 203) Es decir, no es un programa de atención a la pobreza más o menos focalizado, sino una acción de política pública para proteger el derecho a la renta. Se diferencia de otros mecanismos de transferencia de renta existentes porque no supone la necesidad de demostrar necesidad (como los programas de combate a la pobreza) o de estar asociado a la búsqueda o permanencia de trabajo (como algunos subsidios europeos). Hasta la fecha, sólo el Estado de Alaska, en Estados Unidos, tiene una renta universal de ciudadanía que reparte a todos sus habitantes los recursos generados por un fondo de regalías por extracción de petróleo (Suplicy, 2006).

Los orígenes de la renta básica de ciudadanía pueden agruparse en cuatro grandes corrientes<sup>9</sup>. En primer lugar, pueden encontrarse fundamentos filosóficos inspirados en pensadores liberales de los últimos siglos, desde Thomas Paine que en 1795 defendía el derecho de todo ciudadano a participar de la riqueza de la nación, hasta Amartya Sen, quien vincula la pobreza con la libertad, las capacidades y las realizaciones. En segundo lugar, antecedentes históricos de diversos programas de transferencia de renta, principalmente en forma de subsidios, en Europa, que comienzan en Dinamarca en 1933 y que se establecen en varios países después de la Segunda Guerra Mundial<sup>10</sup>. También se fundamenta en los programas norteamericanos de auxilio para Familias con Niños Dependientes (*Aid for Families with Dependent Children*) de 1935 y en el Crédito Fiscal por Remuneración Recibida (*Earned Income Tax Credit*) que data de 1974 y que en 2003 atendió a 20 millones de familias. En tercer lugar, tiene sus orígenes en las discusiones económicas sobre la implantación de un impuesto negativo de renta, postulado por Milton Friedman y discutido en versiones posteriores por Galbraith o Jobim. Y existe una cuarta corriente, integrada por la Red Europea de Renta Básica (BIEN) que tiene a Philippe Van Parijs y a Guy Standing como sus principales precursores y que defienden, tanto desde un punto de vista ético-filosófico como económico, la implantación de una renta universal de ciudadanía (Suplicy, 2006; Muñoz, 2006).

Como se afirmó en la introducción, en Brasil la primera propuesta sobre la renta mínima fue propuesta por Suplicy en 1990 y consistía en un impuesto negativo de renta; vale decir: en devolver dinero en efectivo a los contribuyentes que no alcanzaran cierta cantidad para suplir sus necesidades básicas. Esta propuesta, a pesar de ser aprobada por el Senado, no fue votada por la Cámara de Diputados. El Partido de los Trabajadores propuso en su plataforma de gobierno en las elecciones de 1994, 1998 y 2002 implementar el programa de renta mínima como impuesto negativo de renta (Suplicy, 2006). En 2002, con la elección de Lula, se aprobó una nueva propuesta ya conteniendo una renta universal para todos, que fue la que finalmente se promulgó en 2004 y que está en vigor en Brasil.

<sup>9</sup> Un resumen amplio y justificación sobre la renta básica de ciudadanía se encuentra en Suplicy (2006); Ackerman, Alston y Van Parijs (2003); Van Parijs (2000) y Muñoz (2006); Diniz (2007) también revisa los supuestos filosóficos que sostienen esta propuesta.

<sup>10</sup> Según Paugam (1999; en Suplicy, 2006: 85) existen diferentes programas de renta mínima garantizada en Dinamarca (1933); Reino Unido (1948); Alemania Federal (1961); Países Bajos (1963); Bélgica (1974); Irlanda (1977); Luxemburgo (1986); Francia (1988) y en diversas provincias españolas como Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Galicia, Murcia, Navarra, el País Vasco (1990) y Portugal. Para un análisis ver: Lavinias y Varsano (1997).

Según esta ley, a partir del año 2005 se comenzaría a implementar este programa en los estratos más pobres de la población<sup>11</sup>. Y, dependiendo de la situación económica del país, se podría ir acrecentando el número de derechohabientes. De ahí que cuando se unificaron los programas de transferencia de renta en Bolsa Familia, y se estableció que la meta de cobertura de ese programa serían los 11 millones de familias pobres según el censo del 2000, varios economistas, funcionarios públicos, académicos y asistentes sociales –entre los que se contaban la primera secretaria de Bolsa Familia, Ana Fonseca; Lavinias (2004); Silva, Yazbek y Di Giovanni (2004)– afirmaron que Bolsa Familia era el primer gran paso para la implantación de la renta de ciudadanía. Así, ante las complicaciones que otros programas de transferencia condicionada tienen cuando se habla de “puertas de salida”, es decir, cuando se discute de cómo desvincular a las familias del programa, en Brasil se desarrolló una idea que permite transitar hacia políticas universales. Como plantea Lena Lavinias:

Al contrario de lo que refuerza el ideario neoliberal, las políticas universales no son forzosamente regresivas, de hecho tienen un fuerte impacto en la redistribución de renta. A pesar de que en Brasil se siguen diseñando programas de combate a la pobreza residuales e ineficaces por el límite de su cobertura, el país dio un paso importante en la dirección de la universalidad y de la incondicionalidad al aprobar el principio de la renta básica para todos los ciudadanos y ciudadanas (Lavinias, 2004: 67).

#### DEL DICHO AL HECHO: DIFICULTADES DE ARTICULACIÓN ENTRE BOLSA FAMILIA Y LOS PROGRAMAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Estas características en el diseño de Bolsa Familia hacen suponer que la articulación con los sistemas nacionales de seguridad social es una tarea fácil. En la medida que está llegando a toda la población objetivo a la que el programa está destinado, y a que tiene cobertura en el 100% de los municipios, el programa posee información y capacidad de comunicarse mensualmente con millones de familias, pudiendo otros campos de la política pública (trabajo, salud, educación, desarrollo social) establecer programas específicos para este público. Su administración municipal se inserta plenamente en los principios de descentralización y participación por los que se guían los sistemas únicos de sa-

<sup>11</sup> Suplicy (2006) en un comienzo pensaba que se podría iniciar por los adultos mayores. Lavinias (2004) propuso en cambio que comenzaran por los niños.

lud, asistencia social, seguridad nutricional y alimentar. La gestión en buena parte corresponde a las secretarías municipales de asistencia social. La presencia de consejos gestores de salud desde comienzo de los años noventa y de asistencia social desde mediados también de los noventa, la existencia de trece conferencias nacionales de salud y seis de asistencia donde participan representantes de los municipios y estados en procesos deliberativos amplios y participativos, hace suponer que Bolsa Familia es ampliamente controlado y vigilado por estos consejos y conferencias. Que se cuente con una original puerta de salida que trascienda a la focalización, como es la renta básica de ciudadanía, permite pensar a Bolsa Familia como un paso en dirección hacia la universalización del derecho a la renta como un derecho a participar de la riqueza de la nación. Sin embargo, cuando analizamos la operación y el funcionamiento del programa a nivel municipal, y el funcionamiento de las instancias gestoras y deliberativas de las políticas nacionales, vemos que no hay tal articulación, o que es sumamente limitada.

En la reciente discusión sobre la eliminación de un impuesto que iba a financiar directamente la salud (y que en el gobierno de Lula había también comenzado a financiar Bolsa Familia), fue evidente que Bolsa Familia no era un programa de salud financieramente hablando –puesto que los recursos se administran vía el Fondo de Combate a la Pobreza, diferente al Fondo de Salud, ni en sus objetivos, puesto que el énfasis de Bolsa Familia, más que mejorar la salud de los más pobres, era abatir la pobreza<sup>12</sup>. A pesar de que dentro de las condicionalidades se encuentran acciones de salud (como vacunar a niños menores de seis años y controles médicos a embarazadas), el control que se hace de estas condicionalidades es muy limitado<sup>13</sup>, y según los datos oficiales, la vacunación en niños es casi universal, alcanzando entre el 96 y 100% a nivel nacional (UNICEF, 2008).

Bolsa Familia tampoco es un programa que sea reivindicado por el sector educativo. A diferencia de Bolsa Escola, donde los objetivos generales del programa tenían que ver con la evasión escolar y cubrir los costos de oportunidad a las familias en situación de trabajo infantil, y donde el programa era administrado por el ministerio de educación, en Bolsa Familia la relación se limita sólo al seguimiento de los escolares inscritos. En diciembre de 2007 existía el porcentaje de becarios controlados por el sistema de condionali-

<sup>12</sup> Para mayores detalles, en la biblioteca virtual del Congreso pueden revisarse las discusiones sobre la CPMF, el impuesto que financiaba en parte Bolsa Familia y que no fue prorrogado en una acalorada discusión política en diciembre de 2008. Ver: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/>

<sup>13</sup> Por ejemplo, en el municipio de São Paulo no existe ningún acompañamiento a las condicionalidades de salud por parte del municipio.

dades: alcanzó 84% (MDS, 2007a). Por sus objetivos generales, por su ubicación administrativa, y porque atienden al mismo tipo de público (familias en situación de pobreza), la articulación más evidente tendría que ser con el campo de la asistencia social. En la mayoría de los municipios, son los órganos encargados de la asistencia social los que gestionan el Programa Bolsa Familia, al igual que buena parte de las instancias de control social.

La asistencia social se organiza bajo los lineamientos del Artículo 206 constitucional y de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) (Brasil, 1993), siendo considerada como un derecho ciudadano y un deber del Estado. Asimismo, se define como una “política de seguridad social no contributiva que provee los mínimos sociales, realizada a través de un conjunto integrado de acciones de la iniciativa pública y de la sociedad para garantizar la atención a necesidades básicas (Brasil, 1993, Art. 1). Sus principios incluyen la supremacía de atención de las necesidades sobre las exigencias de rentabilidad económica, la universalización de los derechos sociales y el respeto a la dignidad del ciudadano, mientras que sus directrices son la descentralización político-administrativa, la participación de la población por medio de organizaciones representativas en la formulación y control social de las políticas en las acciones de todos los niveles, y la primacía y responsabilidad del Estado en la conducción de la política de asistencia social en cada esfera de gobierno (Brasil, 1993, Arts. 4-5).

En 2004, en el contexto de la IV Conferencia de Asistencia Social, se aprobó la creación de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) y de la Norma Operacional Básica para implementar este sistema. Son objetivos de esta política garantizar los mínimos sociales que respalden los derechos sociales, por medio de la provisión de servicios, programas, proyectos y beneficios de protección social básica y/o especial para familias, personas y grupos que los necesiten; contribuir a la inclusión y equidad social de usuarios y grupos específicos, ampliando los accesos a los bienes y servicios socioasistenciales básicos y especiales en las áreas urbanas y rurales; y asegurar que las acciones de asistencia social tengan centralidad en la familia y que se garanticen la convivencia familiar y comunitaria (MDS, 2004: 31). La implantación de esta política tuvo otro paso importante en 2005, en el marco de la V Conferencia de Asistencia Social, cuando se establecieron 10 derechos socioasistenciales<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Los derechos socioasistenciales son: 1) todos los derechos de protección social de asistencia social consagrados en la ley para todos; 2) derecho de equidad rural-urbana en la protección social no contributiva; 3) derecho de equidad social y manifestación pública; 4) derecho de igualdad del ciudadano de acceso a la red socioasistencial; 5) derecho a la accesibilidad, calidad y continuidad de servicios; 6) derecho en tener garantizada la convivencia familiar, comunitaria y social; 7) derecho a la protección social por medio de la intersectorialidad de las políticas públicas; 8) derecho a la renta; 9) derecho al cofinanciamiento de la pro-

En términos operativos, el SUAS se caracteriza, siguiendo sus principios, directrices y objetivos, por la diferenciación de niveles de atención –protección básica y protección especial–, la atención territorial, y la clasificación de los municipios según su capacidad de gestión, complejidad y tamaño.

La protección social básica tiene como concepto central la vulnerabilidad, y como objetivos, la prevención de situaciones de riesgo por medio del desarrollo de potencialidades y activos, así como del fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios. La población objetivo para esta política son las familias o personas en situación de vulnerabilidad social producto de la pobreza, la privación (ausencia de renta, nulo o precario acceso a servicios públicos) y/o la fragilización de vínculos afectivos, sociales y de pertenencia social. Quien desarrolla las acciones de protección básica es el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS)<sup>15</sup>, el que se define como una “unidad pública estatal de base territorial, localizada en áreas de vulnerabilidad social, que atiende un total de hasta 1000 familias por año, y sus funciones son ejecutar los servicios de protección social básica, organizar y coordinar la red de servicios socioasistenciales locales” (MDS, 2004: 32). Los principales programas que integran esta dimensión son el Beneficio de Prestación Continuada, que entrega un sueldo mínimo a deficientes y adultos mayores que no tengan medios de subsistencia autónomos; el Programa de Atención Integral a la Familia; además de los proyectos federales Agente Joven y Servicios Continuados para la Atención a Niños, Familias y Adultos Mayores (MDS, 2007c).

La protección social especial, en cambio, trabaja sobre el concepto de exclusión y se concentra en la atención de personas y grupos que, por diversos factores, no tienen protección ni cuidado de sus familias; dentro de los que se incluyen grupos o individuos en situación de riesgo personal y social por abandono, malos tratos físicos, abuso sexual, uso de sustancias psicoactivas, situación de trabajo infantil, etcétera. Es decir, esta dimensión trabaja con los sujetos tradicionales de la asistencia social: niños, jóvenes, viejos, dependientes químicos, personas con deficiencia, etcétera. Sin embargo, este sistema intenta modificar el modelo de atención, traspasando la mera asistencia, favor o caridad para avanzar hacia un sistema universal de protección de derechos socioasistenciales (MDS, 2004: 35)<sup>16</sup>. Algunos programas de esta dimensión

---

tección social no contributiva; y 10) derecho al control social y la defensa de los derechos socioasistenciales (MDS, 2007c).

<sup>15</sup> Una de las características del campo de la asistencia social en Brasil es el uso excesivo de siglas, que muchas veces confunde en vez de clarificar. En este documento se intenta mantener sólo las siglas más utilizadas para no perder al lector.

<sup>16</sup> La protección social especial cuenta a su vez con dos modalidades de atención: de mediana y alta complejidad. La primera incluye acciones a familias y personas cuyos derechos fueron violados, pero que aún

son el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, y la creación de Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social, diferentes de los centros de atención a la protección básica, que sólo se establecen en municipios grandes y metrópolis (MDS, 2007c).

A pesar de depender del mismo ministerio, entre Bolsa Familia y el campo de la asistencia social hay dificultades de articulación. En principio, Bolsa Familia sería considerado como un programa de protección básica, articulado con el Programa de Atención Integral a la Familia, que atiende a familias en situación de vulnerabilidad. Con esto, Bolsa Familia sería la primera puerta a la red socio-asistencial, y las familias tendrían atención integral gracias al trabajo articulado acordado en el SUAS, pudiendo la familia acceder a servicios de protección básica y, si necesita, de protección especial. Como complemento de esto, Bolsa Familia ha desarrollado una idea original en lo que respecta al seguimiento de condicionalidades: más que para controlar y perjudicar a las familias que no cumplen, el acompañamiento de las condicionalidades serviría para identificar a las familias más vulnerables (que no están mandando a sus hijos a la escuela) para que la red socioasistencial se haga cargo de atender a estas familias (MDS, 2007a; Cunha, 2007).

Una familia que no cumple las condicionalidades es desligada del Programa Bolsa Familia sólo después de un año y de cinco advertencias previas y acciones como retención y suspensión temporal de los beneficios. En este sentido, la asistencia social tendría el nombre, dirección y composición de cada familia pobre que, por alguna razón, no está protegiendo el derecho a la educación que tiene todo niño. Sin embargo, esta articulación sólo existe en el papel y, con algunas excepciones<sup>17</sup>, esto está lejos de suceder. Los programas de transferencia de renta y la asistencia social corren por caminos paralelos, desaprovechando la información y capacidades instaladas. A nivel federal, las secretarías de renta y ciudadanía —que gestiona Bolsa Familia— y la de asistencia social —que gestiona el SUAS—, presentan una coordinación sólo a nivel de sus secretarías, pero en los cargos operativos es poca la información y el trabajo conjunto que tienen una de la otra. Los órganos de control social (como los consejos y conferencias), que funcionan adecuadamente para iden-

---

poseen vínculos familiares y comunitarios funcionales, por ejemplo: servicio de apoyo sociofamiliar, cuidado domiciliar, atención en la calle, habilitación y rehabilitación de personas con discapacidad, etcétera. La atención de alta complejidad es garante de protección integral —vivienda, alimentación, higiene, trabajo protegido— para familias y personas que se encuentren “sin referencia y/o en situación de amenaza, necesitando ser retiradas de su núcleo familiar o comunitario”, con acciones como casas hogares, albergues, familia sustituta, etcétera (MDS, 2004: 35).

<sup>17</sup> Por ejemplo, en el municipio de Diadema, en el estado de São Paulo, los beneficiarios del Programa PAIF son beneficiarios de Bolsa Familia, según el esquema ideal descrito arriba.

tificar los problemas en la implementación de los sistemas de protección básica y especial, prácticamente no deliberan sobre Bolsa Familia o los demás programas de transferencia de renta. A nivel municipal, en el municipio de São Paulo, por ejemplo, funcionan bajo la misma secretaría, pero tampoco existe esa relación o articulación, dándose lo que Houztager (2008) denomina una “revolución silenciosa” caracterizada por la poca comunicación entre el campo de la asistencia social y la transferencia de renta, siendo que originalmente el programa de transferencia de renta mayor del municipio no estaba bajo la asistencia social, sino que se ubicaba en el ministerio de trabajo, y sólo hasta 2005 migró a la asistencia social.

Los centros de referencia de asistencia social suelen no tener información sobre el número de beneficiarios con que cuentan sus circunscripciones, ni tampoco realizan acciones concretas con estas familias por el hecho de pertenecer a Bolsa Familia, ni saben cuántas no están cumpliendo con las responsabilidades. Finalmente, los beneficiarios, en la práctica, no reciben ningún tipo de orientación para poder utilizar estas redes socioasistenciales. En nuestras investigaciones en la periferia de São Paulo nos encontramos con muy pocos beneficiarios que saben dónde queda el Centro de Referencia de su barrio, y que en caso de tener algún problema socioasistencial lo resuelven con absoluta independencia de su pertenencia o no a Bolsa Familia.

La dificultad de articulación puede explicarse al menos por tres motivos. En primer lugar, dentro de los operadores de Bolsa Familia existe la convicción de que “sectorizarse” en el campo de la asistencia social puede ser un error estratégico porque eso implicaría perder en gran parte su intersectorialidad y articulación entre políticas de salud, educación y asistencia social. Hay que recordar que Bolsa Familia nació y operó todo el primer año en las oficinas de la presidencia de la República, donde podía efectivamente moverse intersectorialmente. El tener que limitar sus acciones a la asistencia social implicaría perder capacidad de gestión con los otros componentes de la estrategia, según la dirección del programa.

Pero también influyen, en segundo lugar, sus orígenes mixtos. El campo de la asistencia social, concentrada durante la década de 1990 y 2000 en el desarrollo y estandarización del SUAS, “recibió” poco a poco los programas de transferencia de renta desde otros ministerios y oficinas (ministerios de salud, educación, combate al hambre, presidencia de la República, etcétera). Si bien a nivel federal se creó en 2004 un ministerio de desarrollo social y combate al hambre, que se integró por asistencia social, transferencia de renta y seguridad alimentaria y nutricional, estos fueron articulados por una secretaría eje-

cutiva, a manos de la ex ministra del Ministerio de Asistencia Social, y una de las principales promotoras del SUAS.

También en el nivel municipal fueron las secretarías de asistencia social las que se responsabilizaron por este programa. Es decir, la asistencia social tradicionalmente ha sido el campo de políticas públicas que se concentran en la atención a la pobreza. Bolsa Familia se integró a ella principalmente porque el elemento unificador fue justamente el “combate a la pobreza”. A diferencia de los programas anteriores, que se vinculaban a derechos específicos como la educación, salud, o alimentación, o a subsidios específicos como gas, Bolsa Familia articuló estos programas bajo un objetivo que lo vinculó directamente a la Asistencia Social. Por otro lado, si bien la asistencia social se interesó por proteger como derecho socioasistencial el derecho a la renta, su formulación se vinculaba más a las posturas de Suplicy sobre un impuesto de renta negativo primero y una renta universal después, más que la incorporación de programas condicionados y focalizados como es Bolsa Familia, siendo considerados siempre una parte importante desde el punto de vista de cobertura y presupuesto, pero insuficientes para atender a las familias más vulnerables.

La falta de articulación con la asistencia social también se expresa claramente en el tipo de condicionalidades de Bolsa Familia. A pesar de ser un programa que opera en la asistencia social, no existe ninguna condicionalidad que se vincule a ese campo, como actividades socioeducativas, seguimiento familiar, articulación con la oferta de servicios públicos, etcétera, en el sentido en que actúa el programa chileno Puente, donde las familias reciben, además de los apoyos y el cumplimiento de condicionalidades, atención y seguimiento específico por parte de asistentes sociales para potenciar los beneficios de los servicios públicos que son ofrecidos (Mideplan, 2008).

Por último, en esta dificultad de articulación influyen los orígenes de los operadores y diseñadores del programa, administradores públicos más relacionados con la economía que con la asistencia social. El equipo que diseñó Bolsa Familia, encargado de organizar la unión de los programas anteriores, fue liderado por una experta en *public policies*, Ana Fonseca, primera secretaria ejecutiva de Bolsa Familia, quien había implementado el Programa de Renta Mínima en São Paulo, en la administración de Marta Suplicy (2001-2004), bajo la secretaría especial de trabajo, liderada por Marcio Pochmann, prestigioso economista. Pochmann, como una condición para poner en marcha este programa municipal, expresamente pidió no depender de la asistencia social en la operación ni gestión, ya que tradicionalmente era vista por los economistas y administradores como un campo cuya operación implicaba muchas discusiones y dificultaba la agilidad de la operación.

En una administración municipal de sólo cuatro años, había que mostrar resultados rápidos y de trabajar con la asistencia social, argumentaban, el programa sería imposible de implementar. Además de ello, también se refieren a la escala de atención como un problema que podría dificultar el trabajo del programa de renta mínima de São Paulo si dependía de la asistencia. Según Fonseca (2007) las asistentes sociales están más acostumbradas a trabajar en una escala menor y de forma integral, mientras que los programas de transferencia actúan menos intensivamente y con una escala mucho mayor. En el municipio de São Paulo no fue hasta con el nuevo gobierno municipal de José Serra (PSDB), quien en su época de ministro de salud implementó Bolsa-alimentação, cuando se trasladó el programa a la secretaría municipal de asistencia social.

Al llegar a Brasilia, el trabajo de Fonseca se desarrolló dentro de las oficinas de Planalto, el palacio presidencial, y sólo con la fusión de los ministerios de asistencia social y el recién ministro extraordinario de combate al hambre, encargado de la implementación del Programa Hambre Cero en el ministerio de desarrollo social, trabajaron juntos Bolsa Familia y la asistencia social, bajo el mando del ministro Patrús Ananás (ex presidente municipal de Belo Horizonte) y de la secretaria ejecutiva Maria Lopes (ex ministra de asistencia social). Posteriormente, a fines de 2004, Rosani Cunha, proveniente de la oficina de vinculación con estados y municipios de la Presidencia, asumió la secretaría encargada de Bolsa Familia. Además de tener amplia experiencia con los procesos de federalización, Cunha trabajó muchos años en el sector salud, siendo una funcionaria pública de carrera, sin indicación partidista para acceder al puesto. Ella formó un equipo de personas provenientes en su gran mayoría del sector salud, todos funcionarios públicos de carrera, sin experiencia previa en el campo de la asistencia social y con una notable ausencia de asistentes sociales. Este equipo de perfil técnico logró implementar en relativo corto tiempo el funcionamiento del programa de manera exitosa, principalmente por medio de la creación del Índice de Gestión Descentralizada, y la fiscalización y depuración del padrón de beneficiarios.

Como veremos en las conclusiones, pueden identificarse por lo menos tres consecuencias negativas resultado de esta difícil articulación, a saber: la limitación de los impactos de las políticas sociales, la debilidad del control social y la dificultad real de transitar de un programa focalizado a una renta universal de ciudadanía.

## CONCLUSIONES: IMPACTOS DE LA POCA ARTICULACIÓN

¿Qué consecuencias tiene esta dificultad de articulación entre Bolsa Familia y el campo de las políticas nacionales de seguridad social? La principal consecuencia es que varios de los dispositivos descritos arriba que permiten diferenciar a Bolsa Familia de otros programas condicionados y focalizados no logran desarrollarse plenamente, y se quedan sólo en el papel.

En primer lugar, como cualquier política no articulada, la información y capacidad instalada no se aprovecha en su totalidad. Así, en cientos de municipios existen programas locales de transferencia de renta con diversas modalidades, condicionalidades, tiempo de permanencia y tipos de beneficios sin que necesariamente se articulen con Bolsa Familia (Silva, Yazbek, Di Giovanni, 2004)<sup>18</sup>. Bolsa Familia, en este sentido, representa un avance al integrar los programas federales. Sin embargo, la enorme variedad de programas municipales sin una estandarización o sistemas claros de articulación permite la posibilidad de duplicidades y problemas de operación que en el plano local pueden tomarse como discrecionales o injustos. Que una familia reciba tres programas y su vecino no reciba ninguno sigue siendo una fuente común de quejas sobre los programas de transferencia de renta a nivel local.

Esta dificultad de comunicación también se aprecia en el poco uso que existe de los canales formales de interlocución que Bolsa Familia tiene con sus beneficiarios, y de la información generada por Bolsa Familia en los Centros de Referencia de Asistencia Social. La gestión de beneficios que entrega mensualmente a millones de familias por medio de la red de agencias de la Caixa Económica Federal incluye también la posibilidad de entregar un recibo impreso mes con mes. Esto quiere decir que todos los meses el gobierno tiene la posibilidad de entregar información relevante, al momento de entregar los recursos a las familias más vulnerables de Brasil, además de tener en el Catastro Único la dirección de los beneficiarios y un sistema de correos que funciona medianamente bien. Limitar el uso de este medio de comunicación responde en parte a evitar que estos canales puedan ser usados con fines elec-

<sup>18</sup> En el municipio de São Paulo, si una beneficiaria recibe Renda Mínima y Bolsa Familia, se descuenta del primero el valor del segundo, teniendo dos cartones electrónicos diferentes, operados por dos bancos diferentes, pero recibiendo el mismo monto que una familia que sólo está en Renda Mínima. Además puede recibir el programa estatal Renda Cidadá, que pide como condicionalidades reuniones socioeducativas mensuales, pero cuyos beneficios también se descuentan de los otros programas. Así eventualmente una familia beneficiaria de Renda Mínima recibe el mismo monto que una inscrita además en Bolsa Familia y Renda Cidadá, administrando un solo cartón en vez de tres, sin tener que asistir a charlas socioeducativas para recibir el beneficio completo, y teniendo que recatastrarse sólo una vez.

torales, por ejemplo, mandando propaganda electoral a los beneficiarios. Sin embargo, para campañas públicas como las que se realizaron recientemente para evitar la epidemia de dengue o de fiebre amarilla, o acciones de educación ciudadana e información general, este sistema podría utilizarse y ser un efectivo medio de información.

Bolsa Familia también posee un sistema electrónico de información sobre beneficiarios al que tienen acceso los gestores municipales e, incluso, las instancias de control social. Esta información podría servir a entidades gubernamentales y no gubernamentales que atienden población vulnerable para elaborar proyectos de diverso perfil. En este sentido, también los centros de referencia de asistencia social podrían contar con esa información para elaborar y planificar sus acciones de protección social básica, o para identificar a familias que precisen de apoyos específicos, lo que pocas veces se hace.

Pero existen también otros impactos no intencionales en la falta de articulación. Uno de ellos es el poco control social que en la práctica existe sobre Bolsa Familia, lo que no permite solucionar estos problemas de comunicación y articulación. Como se mostró arriba, una de las características determinantes del sistema brasileño de políticas públicas es su carácter participativo y deliberativo, donde el control social no sólo se limita a denunciar irregularidades en un buzón de quejas, sino que también implica la deliberación y monitoreo permanente de la política por parte de la población interesada. Los avances en transformar la salud, la alimentación o el cuidado de los adultos mayores en políticas universales de derecho, exigibles ante la justicia, se explican en gran medida por la importancia del control social y la participación de grupos interesados en que estos procesos efectivamente lleguen a darse.

A pesar de contar en su diseño con instancias de control social, y de tener experiencia acumulada en el control social, en la práctica pocas personas y líderes comunitarios saben bien cómo funciona Bolsa Familia, cuáles son sus criterios de inclusión y exclusión, cuántos años duran sus beneficios, qué impactos ha tenido, cómo poder catastrar a una familia pobre, etcétera. El consejo municipal de asistencia social de São Paulo, por ejemplo, no tiene ninguna deliberación sobre Bolsa Familia. Los líderes de asociaciones de vecinos tienen en general poca información sobre el programa. El municipio también apoyó una relación distante con las organizaciones (Houtzager, 2008). Así, la gestión de cada uno de los miles de municipios resulta en gran parte difícil de conocer y controlar. Además, el que estas instancias de control social sean “obligatorias” para recibir los recursos del IGD amplía la posibilidad de que dichas instancias únicamente funcionen como “prestarnombres” y limiten la

acción de control social, puesto que ocupan, sin utilizar, el espacio institucional para el control que ya existe en el papel.

A nivel federal, la prensa (interesada en dar seguimiento a uno de los programas más visibles del gobierno federal) y, en menor medida, la academia son los únicos interesados y encargados de hacer control social sobre el programa, no obstante, como muestra Weissheimer (2006: 63): “el manejo de la información expresa claramente la posición crítica de la prensa escrita sobre el gobierno de Lula, más que el interés por mantener informada a la opinión pública. El problema de no tener control social, además de ampliar las posibilidades de que se cometan irregularidades, dificulta también la eficiencia y eficacia de los procesos, y mantiene en una situación de desventaja a los beneficiarios con respecto a su protección de derechos”.

La difícil articulación y la debilidad de control social correspondiente hacen que las posibilidades de transitar hacia la renta universal de ciudadanía sean lejanas. Como dice Lavinas (2004: 68): “El escenario actual levanta la sospecha de que la ley permanecerá como letra muerta, lo que no sería propiamente una sorpresa”. Ideólogos clave de la asistencia social como Aldaiza Sposati o Carmelita Yazbek, al igual que expertas en políticas públicas como Ana Fonseca o Lena Lavinas, están de acuerdo en que la meta de los programas de transferencia es la renta universal de ciudadanía. Pudiendo articularse Bolsa Familia con la asistencia social, la presión por transitar hacia la renta universal sería mucho más fuerte, pues estaría luchándose por garantizar un derecho socioasistencial inalienable (el derecho a la renta) y no un programa asistencial más o menos temporal, como puede ser caracterizado Bolsa Familia si no se conecta con la renta de ciudadanía. Así, Bolsa Familia, a pesar de tener en su diseño dispositivos que permiten diferenciarlo de un programa focalizado de transferencias condicionadas, posee en la práctica dificultades de articulación que limitan su potencialidad de convertirse en el mejor ejemplo de cómo un programa de transferencias condicionadas puede articularse con procesos universales de políticas sociales.

Aunque en un principio pareciera que Bolsa Familia significara una innovación en la política pública sobre los programas sociales focalizados de transferencias condicionadas que procure la disminución de la pobreza, surge el conflicto entre sí este tipo de instrumentalización de la política social sirve de plataforma para continuar con la lógica del respeto al derecho de la renta mínima, o bien, representa una dificultad por su carácter focalizado, de impulsar una adecuada articulación de hacia los procesos universales de la misma.

De acuerdo a lo que se ha señalado a lo largo del presente documento, puede observarse la dicotomía de Bolsa Familia: por un lado considera a nivel

familiar una renta básica para la garantía de cobertura a ciertas necesidades básicas, sin embargo, debido a los sesgos que presenta en la asistencia social y atención de la salud, el programa se convierte en una intención incipiente de universalismo básico. Lo que significa que, si por una parte representa beneficios a corto plazo, específicamente al ingreso familiar, en otro escenario se entrevé que en el largo plazo los objetivos del programa no tienden a la cobertura universal que impacten en la calidad de vida, constituyendo una incongruencia entre los objetivos del gobierno y las estrategias planteadas para el desarrollo social.

Todo lo anterior se asocia a la paradoja eminente que se ha venido discutiendo, en donde existe una especie de contradicción de la política social de Brasil, puesto que pareciera que un programa diseñado exclusivamente en un campo de focalización y transferencias condicionadas se convierte en el referente instrumental, al menos en un sentido práctico y de resultados de los programas sociales latinoamericanos, pese a que el discurso del Estado promueva el derecho universal de los ciudadanos a los servicios básicos que garanticen un mayor desarrollo social dentro de una democracia moderna y términos de equidad nacional.

Por último, cabe señalar que esta discusión no es menor, porque ejemplifica claramente una de las arenas más nítidas de disputa entre los proyectos políticos enfrentados en la región: el proyecto democrático participativo y el neoliberal (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). En efecto, dependiendo de su capacidad de articularse con los sistemas nacionales de seguridad social, Bolsa Familia podrá ser un programa más de transferencias condicionadas, o podrá convertirse en un caso paradigmático que ejemplifique cómo programas de transferencias condicionadas pueden integrarse en políticas nacionales y universales de seguridad social que favorezcan la inclusión y el acceso pleno de ciudadanía.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B., Alsott, A. y Van Parijs, P. (2003). *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*. The Real Utopias, Project. Vol. V.
- ALBUQUERQUE, M. (2006). Participação Popular em Políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. En M. Garcés y otros (Coords.). *Democracia y ciudadanía en El Mercosur*. Santiago: LOM Ediciones.
- ARREGUI, C. y otros (2007). *Assistência Social: Controle Social e Política Pública*. Caderno 30, Observatorio direitos cidadão. São Paulo: Instituto Polis.

- ARRETCHE, M. (2000). *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Vol. 1, 304 p. Rio de Janeiro: Revan.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- AVRITZER, L. y Anastasia, F. (2007). *Reforma política en Brasil*. Segunda edición. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- BRASIL (1993). *Lei Orgânica da assistência social. No 8.742, 7 de dezembro de 1993*.
- BRASIL (2004a). *Lei No. 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília: Presidência de la República. Casa civil.
- BRASIL (2004b). *Decreto No. 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei No. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília: Presidência de la República. Casa civil.
- BRASIL (2004c). *Lei No. 10.835, de 8.1.2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências*. Brasília: Presidência de la República. Casa Civil
- BRASIL (2005a). *Portaria MG/MDS No. 246, de 20 de maio de 2005*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.
- BRASIL (2005b). *Instrução Normativa No. 01, de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades*. Brasília: MDS.
- CEM/CEBRAP (2007). *Survey Cidade Tiradentes (SP)-Bairro da Paz (Salvador, BA)*. São Paulo: CEM/CEBRAP.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago: CEPAL.
- CHAVEZ, A. (2000). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Polis.
- CHÁVEZ, A. y Tatagiba, L. (2005). *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Polis.
- COELHO, V. y Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- COHEN, E. y Franco, R. (2006). Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias. En Cohen y Franco (Coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO.
- CONSEA (2006). *Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II Conferência + 2*. Documento Síntese das Contribuições dos Estados. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- CUHNA, R. (2007). Entrevista dada al autor en diciembre de 2007. Brasília.

- DAGNINO, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. En Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, pp. 13-91.
- DINIZ, S. (2007). Criterios de Justiça e programas de renda mínima. En *Rev. Katál. Florianópolis*. n.º 10 (1), pp. 105-114.
- DRAIBE, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. En *Tempo social*. USP. Vol.15, n.º 2, pp. 63-101.
- FIGUEREIDO, A. y Torres, H. (2005). *Relatório de Pesquisa Projeto BRA/04/052 Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas REDE-IPEA II*. São Paulo: CEM/CEBRAP.
- FONSECA, A. (2001). *O debate sobre família e a política de renda mínima*. São Paulo: Cortés Editora.
- FONSECA, A. (2007). Entrevista dada al autor en agosto de 2007. Campinas.
- FRANCESE, C. (2006). Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista-entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. En M. Garcés y otros (Coords.). *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago: LOM Ediciones.
- FRANCO, R. (2001). Los paradigmas de la política social en América Latina. En Arteaga y Solis (Eds.). *La política social en la transición*. México: UNAM-ENTS-Plaza y Valdés.
- Fuks, M., R. Monseff, M. y Aparecido, M. (2004). Cultura política y desigualdad en los Consejo Municipales de Curitiba. En *Política y Cultura*. n.º 22, pp. 73-100.
- GÓMEZ-HERMOSILLO, R. (2006). Prólogo al libro *Transferencias con corresponsabilidad*. En Cohen y Franco (Coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO, pp. 9-17.
- GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (2001). From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources. The Erosion of a Survival Model?. En: *Latin American Perspectives*. Vol. 28, n.º 4, Julio de 2001, pp. 72-100.
- GUIMARÃES DE CASTRO, M. (2006). Política social em Brasil: continuidades y câmbios. Ponencia presentada en el seminario *Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas*. Enero de 2006. Santiago.
- GURZA, A., Houtzager, P. y Castello, G. (2006b). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. En *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.º 67. São Paulo.
- HALL, A. (2006) From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. En *Latin American Studies*, n.º 38, pp. 689-709.

- HEVIA, F. (2007). Contraloría social y protección de programas sociales. Conference Paper-Seminario Candados y Derechos, PNUD, México. Disponible en línea en: [http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference\\_Paper\\_Felipe\\_Hevia.pdf](http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf).
- HOUTZAGER, P. (2008). The Silent Revolution in Anti- Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil. En *IDS Bulletin*. n.º 38 (6), pp. 57-64.
- IBGE. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2007). *Estadísticas censo 2000*. Disponible en línea en: <http://www.ibge.gov.br/> (última visita: 12 enero de 2008).
- IPEA (2006). *Boletim de Políticas Sociais-Acompanhamento e Análise*. N.º 13, Edição especial.
- KLIKSBERG, B. (2005). La nueva generación de políticas sociales latinoamericanas: el rol clave de la concertación. Ponencia presentada en el “X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”. Santiago de Chile, 18-21 de Octubre de 2005.
- LAVINAS, L. (1998). *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Texto para discussão n.º 596. Río de Janeiro: IPEA.
- LAVINAS, L. (2004). Universalizando direitos. En *Observatório da Cidadania*, pp. 67-74.
- LAVINAS, L. y Varsano, R. (1997). *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Texto para discussão n.º 534. Río de Janeiro: IPEA.
- LINDERT, K. y otros (2007). *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Social protection Discussion Paper No. 0709. Washington: The World Bank.
- LUSTIG, N. y Legovini A. (2000). Crisis económicas y protección social para los pobres: la experiencia latinoamericana. En B. Kliksberg (Comp.). *La lucha contra la pobreza en América Latina. Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*. Buenos Aires: BID/Fondo de Cultura Económica/Congreso Judío Latinoamericano, pp. 17-36.
- MDS-Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). *Programa Nacional de Assistência Social*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social.
- MDS-Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007a). Disponible en: <http://www.mds.gov.br/> (última visita: 21 de enero de 2008).
- MDS-Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007b). El programa Bolsa Família. Presentación en el Seminario Internacional “Derechos, rendición de cuentas y transparencia en la gestión de los programas sociales focalizados”. Buenos Aires, 21 y 22 de junio de 2007.

- MDS-Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007c). *Sistema Único de Assistência Social*. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas>.
- MEDEIROS, M., Brito, T y Soares, F. (2007). *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: Contribuições para o debate*. Texto para discussão n.º 1283. Brasília: IPEA.
- MIDEPLAN. Ministério de Planificación, Chile (2008). *Programa Puente*. Disponible em: <http://www.programapuente.cl/> (última visita: 21 de enero de 2008).
- MUÑOZ, C. (2006). Propuestas universales de distribución del ingreso. Una revisión normativa. En *Cuadernos*, n.º 91. Montevideo: CLAEH.
- OLIVEIRA, M. (2005). *Por uma construção democrática do direito à saúde: a constituição federal, os instrumentos de participação social e a experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Tesis de Maestría. Brasília: Universidade de Brasília.
- PARDO, M. (2000). El diseño administrativo de los programas de emergencia. En Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coords.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM-Porrúa, pp. 459-479.
- ROBERTS, B. (2001). *Las Nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz*. Trad. P. Díaz y R. Nieto Wage-ningen. S/l. Holanda Taller: Agencia, Conocimiento y poder.
- SARAVÍ, G. (2007). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. México: CIESAS.
- SHEAHAN, J. (2002). Alternative Models of Capitalism in Latin American. En Huber. *Models of Capitalism. Lessons for Latin American*. Philadelphia: Pennsylvania State University, pp. 25-52.
- SILVA, M., Yazbek, M. y Di Giovanni, G. (2004). *A política social brasileira no século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda*. 3ra edição. São Paulo: Cortez Editora.
- SMADS-Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (2008). *Programa Ação Família-viver em comunidade*. Disponible em línea en: <http://www.acaofamilia.prefeitura.sp.gov.br/> (última visita: 12 de enero de 2008).
- SOARES, F. y otros (2006). *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Texto para Discussão No. 1228. Brasília: IPEA.
- SOARES, S y otros (2007). *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Texto para discussão No. 1293. Brasília: IPEA.
- SOTTOLI, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol.62, n.º 4., Octubre-Diciembre, pp.43-65.

- SPINELLO, B. y Costa, M. (2007). *A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros*. Ponencia presentada en el 31º Encontro Anual da Anpocs de Minas Gerais. Outubro de 2007.
- SUPLICY, E. (2006). *Renda de cidadania. A saída é pela porta*. 4ta edição. São Paulo: Cortez Editora/Fundação Perseu Abramo.
- SUPLICY, E. (2007). O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. En *Ciência & Saúde Coletiva*. n.º 12 (6), pp. 1623-1628.
- TATAGIBA, L. (2002). Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. En: Dagnino (Coord.). *Sociedad Civil, Esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica-UNICAMP, pp. 305-368.
- TCU-Tribunal de Contas da União (2005). *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família*. Brasília: TCU-Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.
- UNICEF (2008). *Indicadores básicos de salud. Brasil*. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/brazil\\_statistics.html](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/brazil_statistics.html) (última visita: 21 de enero de 2008).
- VALENTE, A. (2003). O Programa Nacional de Bolsa-Escola e as ações afirmativas no campo educacional. En *Revista Brasileira de Educação*, n.º 024, pp. 165-182.
- VAN PARIJS, P. (2000). Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI. En *Estudos Avançados*, n.º 14 (40), pp-179-210.
- VAN PARIJS, P. (2006). Renda Básica: Renda mínima garantida para o século XXI. En Suplicy, E. *Renda de cidadania, a saída é pela porta*. 4ta edição, pp.202-240. São Paulo: Cortez Editora/Fundação Perseu Abramo.
- VILLATORO, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, n.º 086, Agosto, pp. 87-101.
- VITALE, D., Albuquerque, M. y Nebó, V. (2004). *Capacitação de conselheiros: o papel do Estado na construção democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- WEISSHEIMER, M. (2006). *Bolsa família avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- YAZBEK, M. (2004). *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Polis.



LOS EFECTOS DIFERENCIADOS DE LAS TRANSFERENCIAS  
DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES ENTRE LOS HOGARES  
INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS EN MÉXICO

*Hirotohi Yoshioka*<sup>1</sup>

INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales para combatir la pobreza en diversas partes del mundo, que aspiran a mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas con mayores niveles de marginación, han empezado a incluir los programas de transferencias condicionadas (CCT, *Conditional Cash Transfer* en inglés). Los CCT en general tienen características muy similares con respecto a la estrategia de combatir la pobreza; casi siempre uno se centra en la educación y otro es relativo a la salud y nutrición. Una de las metas principales de los CCT es fomentar el desarrollo de capital humano para que en el futuro los beneficiarios puedan incorporarse al mercado de trabajo y salir de la pobreza.

Uno de los primeros programas CCT implementados en América Latina es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México, que inició operaciones en 1997 con el objetivo de apoyar a las familias en áreas rurales que viven en condición de pobreza extrema, a través de ampliar y mejorar tres aspectos fundamentales del capital humano: educación, salud y nutrición. En 2002 el PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

<sup>1</sup> Doctor en Sociología y Demografía por la Universidad de Texas en Austin.

El Programa Oportunidades es el programa contra la pobreza más importante en México y en él han participado más de 5 millones de hogares en toda la república (Leroy y otros, 2008). A partir de 2010 la cantidad de hogares se ha incrementado a casi 6 millones de hogares. Como un programa CCT, Oportunidades otorga dinero en efectivo; comúnmente llamado “transferencia”, la cual se justifica porque los hogares en pobreza extrema tienen restricciones de ingreso, por tanto carecen del recurso necesario para solventar sus necesidades primordiales, sobre todo las de orden alimentario. Las transferencias permiten a los hogares tener un mayor poder adquisitivo para escoger qué comprar, así como la cantidad y calidad de los alimentos; de ahí que Hoddinot y otros (2000) mencionen que los objetivos centrales de estos recursos son contribuir al desarrollo humano mediante el mejoramiento en la alimentación. En esta lógica, las transferencias deben incrementar la inversión que realizan los hogares en alimentos al tener un mayor poder adquisitivo.

Las transferencias otorgadas por el Programa Oportunidades son vistas como un importante instrumento para adquirir los alimentos y herramientas necesarias para el desarrollo de los seres humanos (Hoddinot y otros, 2000). Las investigaciones realizadas sobre el aspecto alimentario han encontrado que las familias beneficiarias tienen un mayor gasto en alimentos con respecto a los hogares en condición de pobreza extrema que no reciben la cobertura de este programa (Hoddinot y otros, 2000; Skoufias y otros, 2000). Por tanto, estos recursos han generado incrementos en el número de días en que se consumen alimentos distintos al maíz y frijol en los hogares beneficiarios (Hoddinot y otros, 2000).

A pesar de las evidencias sobre los impactos del Programa Oportunidades en el aspecto alimentario, es importante reconocer que en el interior de los hogares beneficiados en los contextos rurales puede existir un impacto diferenciado no sólo por la pobreza y marginación, sino también por las condiciones culturales, niveles educativos, étnicos y de lengua (poder hablar español o no), los cuales pueden influir en los resultados de las transferencias entre un grupo y otro. Especialmente el caso de la diferencia entre las poblaciones indígenas y no-indígenas, ya que en los primeros se acentúan un poco más todas esas variables, además, tienden a pertenecer a los grupos socioeconómicos más bajos (Ramírez, 2006), lo que puede originar que las transferencias no generen mejoras sustantivas en el aspecto alimentario.

Además de la diferencia económica, hay varias diferencias entre los grupos étnicos en México, tales como la cultura y la lengua. Éstas pueden generar que los resultados del apoyo del Programa Oportunidades para los hogares indígenas y no-indígenas sean diversos, aun cuando el monto de las transferencias que reciben es idéntico. Por ejemplo, el hecho de que algunos grupos

indígenas tienden a trabajar más en el campo puede generar que gasten menos en alimentos que los hogares no-indígenas. Por eso, es fundamental examinar si las transferencias otorgadas por el Programa Oportunidades resultan en un incremento en la cantidad de dinero gastado para alimentos y si hay una diferencia entre los grupos étnicos, aun controlando otros factores socioeconómicos. Sin embargo, la carencia de estudios sobre los CCT enfocados a la etnicidad nos llevan al cuestionamiento siguiente: ¿el impacto de las transferencias por el Programa Oportunidades en el gasto alimentario se diferencia entre los hogares indígenas y no indígenas? También: ¿entre los hogares indígenas y no indígenas, el encontrarse en alta marginación y no hablar español genera diferencias en los gastos alimentarios? En caso de existir discrepancias entre ambos grupos, ¿éstas se deben a que los hogares indígenas tienden a ser más pobres o se debe a otros factores?

Este trabajo busca dar respuesta a dichas interrogantes utilizando la base de datos de la evaluación rural del Programa Oportunidades generada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual permite desagregarse a tal grado que se puede conocer la información de los distintos grupos en estudio, y con ello estimar la posible diferencia étnica entre el apoyo del Programa Oportunidades y la cantidad que los hogares gastan en alimento en las zonas rurales. Es importante señalar que la finalidad del documento es presentar de manera descriptiva un primer acercamiento al fenómeno en estudio, aun cuando se haya utilizado un modelo lineal jerárquico; el artículo no busca una generalización para todas las comunidades indígenas de México, debido a las restricciones que tiene la base de datos<sup>2</sup>, incluso después de correr alguna técnica de pareo. Por esa razón los resultados del modelo estadístico se triangularon con evidencias cualitativas de diversas investigaciones, permitiendo que el trabajo diera pautas para futuras investigaciones.

#### ASPECTOS TEÓRICOS

Los programas de transferencias condicionadas cuentan con varios años de implementación. México es uno de los países pioneros en esta materia con el PROGRESA-Oportunidades, que es considerado como de primera generación junto con la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua y Bolsa Familia de Brasil. Como un programa de transferencias condicionadas, el Programa Oportunidades asigna recursos económicos a sus beneficiarios. Además otorga dinero en efectivo directamente a las madres de familia para que lo admi-

<sup>2</sup> La evaluación 2003 analiza de manera detallada los grupos étnicos, sin embargo el grupo de control no fue construido aleatoriamente, por lo cual los efectos, a la hora de correr los modelos, podrían estar subestimados.

nistren, debido a que, normalmente, ellas conocen mejor las necesidades del hogar y, por tanto, pueden utilizarlo en los gastos más apremiantes como es la alimentación, sobre todo en los contextos de pobreza.

El otorgamiento de transferencias por Oportunidades, así como por el CCT, surge del planteamiento de que la pobreza no es más que la escasez de ingreso, lo que no es del todo erróneo; debido a que éste influye en lo que podemos o no hacer. La falta de éste suele ser la principal causa de las privaciones (Sen, 1998); de tal forma que estos recursos permiten incrementar los ingresos de las familias y, con ello, aumentar la posibilidad de mejorar su calidad alimentaria. Esto se debe a que ésta juega un papel esencial dentro de la teoría del capital humano, al cambiar a un individuo que tiene bajas habilidades y convertirlo en una persona con mayores destrezas, pues la malnutrición merma las posibilidades del mejoramiento educativo y de salud (Giménez, 2005).

Las evidencias empíricas de corte cuantitativo sobre la influencia de las transferencias en la alimentación, realizadas mediante un diseño cuasi-experimental y longitudinal de 1998 a 2000, señalan que el dinero del programa se utilizó en su mayoría en alimentos y sólo una pequeña proporción a compras no alimentarias, especialmente ropa y calzado para niños (Skoufias, 2000). De tal forma que el consumo promedio de los hogares de Progresas se elevó 14% y el gasto promedio en alimentos era 11% más en relación con los del grupo de control. Este aumento se debe en gran parte a gastos en frutas, verduras y productos animales. De ahí que la ingesta calórica media de los hogares de PROGRESA aumentó 7.8% (Hoddinott y otros, 2000). Por tanto, como señalan estos mismos autores, al asignar más recursos a las unidades domésticas que viven en situaciones de alta marginación, tienden a gastar en distintos rubros, pero destinan un mayor porcentaje de su gasto para alimentos.

En el periodo de marzo a noviembre de 1998, los apoyos que otorgó el programa eran en promedio de 210 pesos mensuales para los hogares, lo que significó un incremento de 22% sobre el ingreso familiar promedio. Esto trajo como resultado que los hogares beneficiarios gastaran más que los hogares de control, generando cambios en el consumo a nivel de hogar, debido a que las familias beneficiarias tenían un mayor gasto en alimentos respecto a las de condición de pobreza extrema en las localidades control (Hoddinott y otros, 2000). Un año después se encontró que existieron mejoras porcentuales para los hogares más pobres beneficiados, especialmente en el percentil 25, ya que el consumo alimentario era de 13.5% mayor entre los hogares beneficiarios en relación a los de control.

Straffon y Handa (1999) señalan que, al realizar la comparación entre los hogares beneficiados sobre la frecuencia de consumo de alimentos antes y

después de la intervención del programa, se encontró que el número de días que consumen verduras tuvo un cambio positivo y significativo, es decir, que los hogares beneficiarios incrementaron el número de días que consumen verduras respecto a los hogares pobres en las localidades de control. Otro alimento que pudieron consumir con mayor frecuencia es el pollo, incrementando en 36% en comparación con los hogares de control, y, en el caso del pan, ascendió a 32%. De igual forma, estos investigadores encontraron otros incrementos menores en el consumo de casi todos los alimentos, excepto tortilla, frijol, maíz, arroz y aceite. De ahí que concluyeran que las familias beneficiarias habían logrado una mayor variedad en su dieta.

En relación al consumo de alimentos con un alto contenido de proteínas, como son leche, queso y carne, los hogares beneficiarios consumieron leche y queso 33% más que los hogares pobres en las localidades de control. Y en lo que se refiere al gasto en carne, éste se incrementó a 24%, lo cual trajo consigo un aumento significativo en el consumo de proteínas (Straffon y Handa, 1999). Es por ello que en dicha investigación, al preguntarles a los beneficiarios qué cambios habían notado desde que empezaron a recibir ayuda del programa, 48% respondió que comían mejor y 19% dijo que comían más. Los resultados anteriores muestran cambios en el consumo no sólo a nivel hogar, sino también a nivel de localidad, ya que, con un nivel de significación del uno por ciento, se encontró que la proporción de hogares por debajo del percentil 25 también disminuyó en las localidades atendidas en comparación con las localidades de control, con una diferencia de 4.2 puntos porcentuales. De acuerdo con los resultados anteriores, se puede decir que existe evidencia de que el programa ha tenido impactos positivos en lo que se refiere al nivel de consumo en el interior de las localidades donde opera (Straffon y Handa, 1999).

Las transferencias han generado impactos sustantivos en la alimentación de los beneficiarios, sin embargo, otras variables también han influido en ello, como lo muestran otros estudios (Hernández y otros, 2003) donde se ha encontrado que la escolaridad de las madres es un indicador que se asocia a la posibilidad de acceder a información referente a la nutrición de la familia. Por tanto, las madres con mayores niveles de educación pueden mejorar la dieta de sus hogares, asegurar medidas higiénicas entre sus integrantes, reconocer las señales de desnutrición y tomar las decisiones sobre cómo actuar en caso de enfermedades. Esos mismos autores señalan que los menores de cinco años con baja talla para la edad llegan a ser tres veces más bajos entre las mujeres sin instrucción que entre aquéllas que estudiaron secundaria o más.

Un factor que ha venido también a influir en el mejoramiento de la alimentación son las pláticas de salud a las que deben acudir las titulares de los hogares, como parte de las acciones de corresponsabilidad para recibir las transferencias. Esto se debe a que en ellas los beneficiarios son motivados a comer una dieta más variada, incluyendo más frutas, verduras, leche y otros productos animales (Hoddinott y otros, 2000). Ellos aprenden a mejorar la dieta familiar, llevándolos a invertir las transferencias del programa con esta finalidad.

## METODOLOGÍA

Los datos utilizados para estimar la relación entre el Programa Oportunidades y los gastos alimentarios entre los hogares indígenas y no-indígenas provienen de la Encuesta de evaluación de los hogares rurales para el año 2003, que se encuentra disponible en la página electrónica del programa. La unidad de análisis en este estudio son los hogares, que son definidos como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de un espacio físico, unidos o no por parentesco, quienes comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina (Secretaría de Desarrollo Social, 2005). El total de la muestra analizada para el estudio fue de 32 577 hogares, lo que asegura la solidez estadística de los resultados obtenidos en el trabajo.

En el estudio la variable dependiente fue el logaritmo natural de los gastos alimentarios que los hogares realizaron durante la semana previa a ser encuestados. Como variables independientes, se incluye el tamaño del hogar, el número de niños, el ingreso del hogar, así como el sexo y la etnia del jefe del hogar. De igual forma, incluimos dos variables a nivel comunitario: acceso a la electricidad (toda la comunidad, parte de comunidad y ninguna parte de comunidad), así como el porcentaje de la población indígena en cada comunidad, pues se considera que dichas variables inciden en los impactos de las transferencias al influir en el precio de los productos alimentarios; de ahí la importancia de controlar estas características comunitarias. A continuación se describen más detalladamente las variables independientes.

- El sexo del jefe de hogar es incluido, ya que algunos estudios han mostrado que el uso del recurso económico dentro del hogar es diferente entre hombres y mujeres.
- La educación del jefe de hogar, así como la clasificación de la pobreza y el ingreso del hogar son los indicadores de su estado socioeconómico.

- Se incluye el hablar lengua indígena, pues los estudios predecesores muestran que, cuando la madre es hablante de lengua indígena, incrementa la probabilidad de desnutrición de los menores (Hernández y otros, 2003). Además, como hemos discutido, hay razones para creer que el efecto del apoyo por el Programa Oportunidades se diferencia por etnicidad.
- Se incluye el número de hijos en razón de que en los hogares con más hijos se presenta un riesgo mayor de desnutrición, debido a que los menores enfrentan mayor competencia por los alimentos.
- Dos variables a nivel individuos reflejan el desarrollo de la localidad, así como indirectamente otras condiciones comunitarias como el precio de productos en las localidades y el nivel de marginación.

La herramienta estadística utilizada fue un modelo lineal jerárquico (*Hierarchical Linear Model* o HLM) en lugar de una regresión OLS, que se utiliza más frecuentemente en los estudios de desigualdad. Una razón teórica para usar HLM fue que los efectos del Programa Oportunidades en el gasto alimentario pueden variar conforme a las localidades donde viven los beneficiarios. Si de hecho el gasto alimentario varía por localidades, OLS no puede estimar la relación entre el apoyo del Programa Oportunidades y el gasto alimentario eficientemente.

Además de lo anterior, otra justificación es que los HLM permiten utilizar el coeficiente de correlación intraclase (ICC), el cual mide la proporción de la varianza en la variable dependiente que se explica por las características del segundo nivel (es decir, las localidades en este estudio). El ICC se calcula del siguiente modo:

$$\rho = \frac{\sigma_{u0}^2}{(\sigma_{u0}^2 + \sigma_r^2)},$$

Donde  $\sigma_{u0}^2$  y  $\sigma_r^2$  son estimaciones del nivel-2 y nivel-1 las diferencias, respectivamente. Podemos obtener estas diferencias de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} Y_{ij} &= \beta_{0j} + e_{ij} \\ \beta_{0j} &= \gamma_{00} + u_{0j} \end{aligned}$$

La combinación de estas dos ecuaciones resulta en la siguiente ecuación:

$$Y_{ij} = \gamma_{00} + e_{ij} + u_{0j}$$

El ICC de los datos actuales es .154, lo que indica que aproximadamente 15.4% de la varianza en el registro de salario por hora se explica por las características de localidad. Aunque esto no es necesariamente muy alto, controlando las características de la localidad y usando modelos jerárquicos se puede lograr una estimación menos predispuesta de los efectos del apoyo por el Programa Oportunidades en el gasto alimentario. Por tanto, utilizando los datos actuales, HLM puede ajustar de mejor manera los datos de un solo nivel de regresión lineal.

Una de las principales hipótesis de regresión OLS es que la observación y los términos de error son independientes el uno del otro. Sin embargo, cuando existe una estructura anidada en un conjunto de datos, en la operación de regresión es probable que se viole este supuesto. Por tanto, si la operación de regresión se utiliza indebidamente en clúster de datos correlacionados con los errores, los errores estándares que se obtienen son más pequeños que los que deberían ser, esto da como resultado una mayor probabilidad de cometer errores de tipo I (es decir, rechazar la hipótesis nula cuando es cierta). HLM es capaz de aminorar el supuesto de independencia y, por otra parte, puede estimar errores de manera adecuada e imparcial, ya que permite correlación de error estructural (Luke, 2004).

El modelo HLM asume que cada nivel-2 variable (la localidad en este estudio) tiene una constante diferente  $B_{0j}$ , y un coeficiente dependiente diferente, coeficiente  $B_{kj}$  donde  $k$  denota el número de las variables independientes incluidas en un modelo, y  $j$  el número de localidades (Hox, 2002). Los errores residuales  $e_{ij}$  que se asumen deben tener el promedio de 0, lo que permite hacer un análisis con mayor sensibilidad entre los hogares indígenas y no indígenas en cada una de las variables planteadas en las comunidades de estudio.

La fórmula del modelo HLM es:

$$Y_{ij} = B_{0j} + B_{kj}X_{ikj} + e_{ij}.$$

Los errores residuales  $e_{ij}$  tienen, se supone, una media de 0. En nuestro modelo, el intercepto en el primer nivel o el nivel individuo se denomina “constante aleatorio”, debido a que éste varía conforme a las comunidades. Además de poder considerar la varianza por el segundo nivel o el nivel de las comunidades, el HLM combina las características individuales y comunitarias en un modelo, permitiéndonos evitar ambas falacias ecológicas y atomísticas (Chi y Voss, 2005). Por tanto, el modelo para estimar los efectos del Programa Oportunidades en el gasto alimentario se muestra como:

$$Y_{ij} = B_0 + B_{1j} (\text{Oportunidades}) + B_{jk}X_{ijk} + e_{ij}$$

donde:  $Y_{ij}$  = logaritmo natural de la cantidad del dinero gastado en alimentación durante la semana pasada

$B_{0j}$  = la constante

$B_{1j}$  = la diferencia en el gasto alimentario entre los hogares beneficiarios y no-beneficiarios

$B_{jk}$  = la pendiente para  $k$  variables de control  $X$

$e_{ij}$  = un término de error

Y la ecuación completa del nivel comunidad toma la forma:

$$B_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{k0}Z_j + u_{0j}$$

$$B_{1j} = \gamma_{k1}$$

$$B_{jk} = \gamma_k$$

donde:  $\gamma_{00}$  = Interceptor para el modelo del segundo nivel del promedio de la cantidad gastada entre los hogares no beneficiarios

$\gamma_{k0}$  = el efecto de  $k$  coeficiente del nivel comunidad en  $B_{0j}$

y  $u_{0j}$  = el término de error para efecto aleatorio del nivel comunidad

Como esta ecuación indica, el interceptor es *aleatorio*, lo que significa que el interceptor varía conforme a las características de las comunidades. Usar el HLM en este estudio permite realizar la prueba de las siguientes hipótesis:

$H_1$ : El efecto del apoyo del Programa Oportunidades en los gastos alimentarios es diferente entre los grupos indígenas y no-indígenas

$H_2$ : El efecto del apoyo del Programa Oportunidades en los gastos alimentarios es significativo, aun controlando el nivel del ingreso del hogar,

ya que la diferencia deriva de los aspectos socioculturales más que de los económicos.

## RESULTADOS

En el presente apartado se muestran los resultados descriptivos de las variables involucradas, así como los obtenidos después de estimar el modelo estadístico-multiniveles, donde se pueden apreciar los efectos diferenciados por las transferencias en los gastos alimentarios entre los indígenas y no indígenas.

### ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

La tabla 1 presenta los resultados descriptivos de los datos usados en el estudio. Se puede observar que los hogares donde el jefe de familia es indígena tienden a ser más pobres que los hogares donde el jefe no lo es. Por ejemplo, mientras 82% de los hogares no indígenas son pobres en la muestra, la tasa llega hasta 98% para los hogares indígenas que hablan español y casi todos los hogares con jefe de familia que no habla español son pobres.

Una razón para el alto nivel de pobreza entre los hogares indígenas es que los jefes de familia indígenas tienen menos años de escolaridad, lo que lleva a tener menos ingresos. Como puede observarse en dicho cuadro, 83% de los jefes que no pueden hablar español no han recibido nivel alguno de educación formal y sólo el porcentaje restante tiene algunos años de educación. En el lado contrario, el porcentaje de los jefes de familia no-indígenas sin educación formal es de 27%, por tanto, 73% de ellos tienen algún nivel escolar, lo que marca una clara y significativa diferencia en el nivel educativo por ambos grupos.

En ese mismo sentido, los hogares indígenas tienden a ser más pobres, por tanto presentan más posibilidades de recibir el apoyo del Programa Oportunidades dadas sus condiciones sociales. En contraparte, menos de la mitad de los hogares no-indígenas (48.07%) son beneficiarios. De esta forma, aunque el tamaño promedio del hogar con jefe de familia indígena que habla español es más grande que los hogares no indígenas, éstos gastan menos en alimento que los hogares no-indígenas. Esto se debe a que los primeros son más pobres, además, su alimentación se basa principalmente en el autoconsumo de sus cosechas, pues, como encontraron en su estudio en comunidades indígenas Fernández y Mundo (2002), aun cuando la alimentación es una necesidad primordial, los beneficiarios señalaron que ésta puede ser cubierta de cualquier forma por los miembros de la familia a través de la pro-

ducción de alimentos para autoconsumo y el dinero ser utilizado para otros bienes.

De las diferencias anteriores, podemos apreciar que entre los hogares no-indígenas que no hablan español, las mujeres tienden a ser las jefas del hogar, más que los hogares no-indígenas e indígenas que hablan español. También podemos observar la diferencia entre los diversos tipos de hogares en términos de las características a nivel de localidad. Por ejemplo, mientras casi la mitad de los hogares viven en localidades donde el servicio de electricidad está disponible, menos del 30% de los hogares indígenas viven en lugares con energía eléctrica.

Estos datos muestran la importancia de calcular los efectos del Programa Oportunidades entre los hogares indígenas y no-indígenas y con ello determinar la existencia de diferencias significativas entre ambos grupos, lo cual se logrará utilizando la regresión HLM, como hemos señalado anteriormente (sobre todo controlando la heterogeneidad no observada de las variables a nivel comunitario). En el siguiente apartado presentamos los resultados del modelo lineal jerárquico.

TABLA 1  
*Estadística descriptiva para las variables usadas en análisis*

	TOTAL	NO-INDÍGENA	INDÍGENA- ESPAÑOL	INDÍGENA- NO- ESPAÑOL
<i>Caracteres individuales y hogares</i>				
Jefe es mujer	13.61	13.85	11.13	30.42
Edad de jefe	47.97	47.93	47.11	56.24
Escolaridad del jefe de hogar				
Ninguna	27.47	24.92	27.22	82.72
Primaria	61.39	62.92	62.92	16.15
Posprimaria	11.14	12.16	9.86	1.13
Etnicidad				
No indígena	68.08			
Indígena, puede hablar español	28.66			
Indígena, no puede hablar español	3.27			
Estado civil				
Casado	83.33	83.17	85.42	68.36
Separado/divorciado	3.9	4.26	3.04	4.13
Viudo	9.51	9.05	8.85	24.69
Soltero	3.26	3.52	2.69	2.82
Recibe el apoyo del PrOp	52.71	48.07	62.4	64.23
Logaritmo natural de ingreso de hogar	8.42	8.44	8.53	7.02
La cantidad de dinero gastado en alimento durante la semana pasada	5.06	5.14	4.93	4.52
Número total de miembros del hogar	5.06	4.96	5.33	4.66
No hay niño	19.7	0.2	0.17	0.32
No. de niños de edades 0 a 6	0.92	0.87	1.04	0.79
No. de niños de edades 7 a 13	1.04	0.99	1.16	0.9
No. de niños de edades 14 a 17	0.58	0.56	0.62	0.54
Clasificación de pobreza				
No pobre	4.21	5.49	1.6	0.38
Casi pobre	9.34	12.15	3.62	0.85
Pobre	86.46	82.36	94.78	98.78
Elasticidad	<i>Caracteres de la comunidad</i>			
Sin electricidad	28.56	22.49	42.16	35.87
Sólo algunas partes	29.49	26.68	28.28	36.06
Toda la parte	41.95	47.83	29.56	28.08
Porcentaje de indígenas en comunidad	27.17			

*Nota:* Hogar N=32,577.  
Comunidad N=650

## ANÁLISIS DE REGRESIÓN MULTINIVEL

La tabla 2 presenta los resultados de los modelos de regresión multinivel, donde se utilizó el acceso a la electricidad en cada comunidad, así como el porcentaje de la población indígena (segundo nivel) como los factores que reflejan el nivel de desarrollo de cada comunidad y que posiblemente influyen en el precio promedio de los alimentos, aun cuando no podamos confirmarlo totalmente con la base de datos utilizada.

El modelo base (1) muestra que los hogares que reciben el apoyo del Programa Oportunidades gastan más en alimento que los hogares no beneficiarios, incluso controlando el tamaño del hogar, así como el número de los niños, la cantidad de los ingresos del hogar y las características de los jefes de familia. Dichos resultados son parecidos a los de Straffon y Handa (1999), los cuales encontraron que los hogares, al tener la transferencia del programa, gastaban más en alimentos que los hogares de control, generando que la proporción de hogares por debajo del percentil 10 de consumo disminuyeran en relación a las localidades de control entre antes y después de recibir los recursos. Debido a que usamos un modelo multinivel, controlamos las características de las comunidades, así como la heterogeneidad no observada. Podemos decir que el apoyo del programa que llega directamente a las manos de mujeres aumenta la cantidad de dinero gastado en alimentos; lo anterior se da más cuando son madres de familia, pues tienden a proteger la alimentación por encima de otras prácticas (Escobar y González de la Rocha, 2005, p. 37), por lo tanto, aseguran el alimento de la familia antes de gastar en cualquier otro bien o servicio.

En ese mismo sentido se encontró que, en las comunidades donde la población es mayoritariamente indígena, la gente gasta menos en alimentos. Esto se explica en gran medida porque la gente que vive en ellas siembra alimentos y utiliza parte de su cosecha para el autoconsumo familiar, asimismo tiene animales de traspatio, los cuales crían para ser consumidos por la familia, lo que lleva a una menor erogación en alimentos, como se encontró en otras investigaciones en contextos similares (Fernández y Mundo, 2002). Por consiguiente, el dinero podría estar redistribuyéndose en otros satisfactores materiales que la población no puede adquirir con facilidad. Por esa razón el modelo podría mostrar que los hogares indígenas gastan menos que los no-indígenas, aun controlando el nivel de ingreso, sobre todo entre los hogares con jefes de familia indígenas que no hablan español. Lo anterior también se debe a las cuestiones culturales de alimentos, pues la mayoría de estos hogares son etnias donde su alimentación tradicional se basa en un número reducido de productos que, por lo regular, ellos mismos cosechan, como fue encontra-

do por Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999), donde los hogares en comunidades indígenas, a pesar de recibir las transferencias, seguían conservando el mismo patrón alimentario donde el frijol y la tortilla continúan siendo parte de su dieta básica.

Aun cuando no podemos confirmar el hecho anterior, es posible que el precio de los productos alimentarios sea más barato en las comunidades indígenas por dos factores. El primero es porque existe menor demanda de ciertos alimentos, debido a que su dieta principal se basa en productos que ellos mismos cosechan, lo cual Fernández y Mundo (2002), en su investigación cualitativa, también encontraron, pues la dieta se restringía a unos cuantos alimentos que tradicionalmente comían los pobladores. El segundo factor está porque los indígenas tienden a vivir en comunidades menos desarrolladas y más marginadas, lo que implica mayor costo y menor variedad en los productos que llegan a ellas. Esto puede ser corroborado por el hecho de que en comunidades con acceso a electricidad (que son comunidades con baja población indígena) los hogares tienden a gastar más que los hogares sin electricidad (que representan las comunidades con población mayoritariamente indígena y en extrema pobreza) y la diferencia es estadísticamente significativa al nivel de  $p < .001$ . Es por esa razón que otros estudios hayan encontrado que en las localidades rurales de extrema pobreza (que por lo regular son las indígenas) no existan evidencias de que los precios de los alimentos sean más altos (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000).

En el segundo modelo, incluimos el término de interacción entre ingreso y el pertenecer a una etnia. En este modelo se encontró que la cantidad de dinero gastado en alimentos no genera diferencias significativas entre los indígenas y no-indígenas. Al mismo tiempo, se puede apreciar que los primeros gastan menos, especialmente los que no hablan español. Ya que en el modelo controlamos el nivel de ingreso, así como el tamaño del hogar, es difícil determinar por qué los hogares indígenas gastan menos que los hogares no-indígenas; ya que los términos de interacción no son significativos. Esto puede ser por diferencias culturales en alimentos, así como las disparidades en las características entre hogares indígenas y no-indígenas, las cuales no se pueden observar con las variables usadas en los modelos que hacen la diferencia en la cantidad gastada en dicho rubro.

En el tercer modelo incluimos el término de interacción entre el Programa Oportunidades y el pertenecer a una etnia. Entre los hogares que reciben el apoyo del programa, los indígenas gastan más que los no-indígenas. La diferencia es significativa y es más para los que no hablan español. Ya que en los modelos 1 y 2 se observa que los indígenas gastan menos que los no-indígenas, aun controlando el nivel de ingreso del hogar. Esto puede ser explicado por el impacto

que pueden tener las pláticas de salud que el programa ofrece. Una de las sesiones es referente a cómo mejorar la nutrición de la familia, lo que refleja los resultados de estas reuniones en términos alimentarios para los miembros del hogar. Hoddinott y otros (2000) indican que los beneficiarios son motivados a comer una dieta más variada, generando un aprendizaje sobre cómo mejorar la dieta familiar, lo cual puede estar generando que los patrones culturales alimentarios estén cambiando en los beneficiarios.

En el último modelo incluimos los dos términos de la interacción utilizados en los modelos 2 y 3 al mismo tiempo. Este modelo no presenta gran diferencia en comparación con el modelo 3. Aun controlando todos los factores, incluido el nivel escolar, podemos observar que los efectos del programa son más significativos entre los indígenas que entre los no-indígenas, por lo menos en términos del gasto alimentario, y especialmente entre los que no pueden hablar español.

Nótese que en los modelos 2 y 4 se muestra que no hay una diferencia significativa en la cantidad de dinero gastado para alimentos entre los hogares que reciben la transferencia del Programa Oportunidades y los que no reciben el apoyo. Esto podría explicarse por los montos de las transferencias y el tiempo entre un pago y el otro, que es bimestral; por esa razón Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) encontraron que la alimentación se vio mejorada por carne y leche, pero únicamente el día en que las mujeres iban cobrar a los centros de pago, y como la transferencia es bimestral, el demás tiempo la alimentación permanecía igual que antes de la intervención. En ese mismo sentido, Escobar y González de la Rocha (2005: 45) encontraron expresiones como “rápido se acaba, pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero”. Los autores agregaron que las mujeres beneficiarias opinaban que la transferencia simplemente era una ayuda, por que se terminaban en unos cuantos días y duraba poco (Escobar y González de la Rocha, 2002a). Por ello, las transferencias económicas del Oportunidades pueden considerarse únicamente como un complemento a los ingresos.

De igual forma, resulta significativa la diferencia entre los hogares que reciben las transferencias, donde el hogar es indígena y el jefe de familia no habla español, en relación a los hogares no-indígenas, donde el jefe de familia sí habla español. Debido a que controlamos el nivel de ingreso del hogar, la diferencia no es por el aspecto económico entre los hogares indígenas y no-indígenas, sino que se explica por los factores socioculturales de las comunidades indígenas. Es importante aclarar que el monto de las transferencias del Programa Oportunidades no genera diferencias por pertenecer a alguna etnia, como lo muestran los modelos presentados, incluso controlando el tamaño del hogar y el número de niños en cada uno de ellos.

TABLA 2  
*Regresión multinivel de la cantidad de dinero gastado  
en alimento en las variables seleccionadas*

	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
Jefe es mujer	0.044**	0.043**	0.042**	0.042**
Edad de jefe	0.001**	0.001**	0.001**	0.001**
Escolaridad del jefe de hogar (Ninguna)				
Primaria	0.118***	0.118***	0.118***	0.118***
Posprimaria (Etnicidad)	0.199***	0.198***	0.198***	0.198***
No indígena				
Indígena, puede hablar español	0.059***	0.082**	0.092***	0.109***
Indígena, no puede hablar español	0.181***	0.201***	0.345***	0.355***
Estado civil (Casado)				
Separado/divorciado	0.117***	0.117***	0.116***	0.116***
Viudo	0.117***	0.116***	0.115***	0.115***
Soltero	0.178***	0.177***	0.177***	0.177***
Tamaño de hogar	0.076***	0.076***	0.075***	0.075***
No hay niño	0.145***	0.145***	0.144***	0.145***
No. de niños de edades 0 a 6	0.036***	0.036***	0.036***	0.036***
No. de niños de edades 7 a 13	0.014***	0.014***	0.014***	0.014***
No. de niños de edades 14 a 17	0.008	0.008	0.009	0.009
Logaritmo natural de ingreso de hogar	0.013***	0.013***	0.013***	0.013***
Ingreso * Indígena Esp		0.003		0.002
Ingreso * Indígena No Esp		0.003		0.002
Recibe el apoyo del PrOp	0.042***	0.042***	0.015	0.016
Oportunidades * Indígena Esp			0.066***	0.065***
Oportunidades * Indígena No Esp			0.266***	0.265***
<i>Caracteres de comunidad</i>				
Elasticidad (Sin electricidad)				
Sólo algunas partes	0.109***	0.096***	0.096***	0.107***
Toda la parte	0.096***	0.109***	0.107***	0.095***
Porcentaje de indígenas en comunidad	0.002***	0.002***	0.002***	0.002***
Constante	4.562***	4.569***	4.577***	4.582***
Logaritmo de verosimilitud	30996.18	30995.43	30972.53	30972.14
Chi-cuadrada para RP	5779.67	5781.52	5837.26	5838.26

Nota: Hogar N=32577. Comunidad N=650

\*p<5, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## CONCLUSIÓN

La alimentación es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de las capacidades de aprendizaje de las personas. En correspondencia, un mayor nivel de escolaridad repercute sobre el estado nutricional, ya que favorece la adopción de patrones alimentarios adecuados, debido a que los individuos con mayores niveles educativos tienen, por lo general, trabajos más remunerados (Hernández y otros, 1999). Por lo anterior, los programas de transferencias han buscado el mejoramiento alimentario de los beneficiarios al otorgarles dinero para ocuparlo en dicho rubro. Un ejemplo de ello es Oportunidades, debido a que sus evaluaciones muestran que la participación en este programa aumenta la cantidad de calorías adquiridas por granos y otros alimentos, además de que tiene impacto sobre la adquisición de calorías provenientes de frutas, verduras y productos de origen animal (Hoddinott y otros, 2000).

Las anteriores evidencias son un parte aguas que permiten entender por qué las dos hipótesis planteadas en el trabajo fueron confirmadas en los cuatro modelos. Esto quiere decir que los apoyos del programa son significativos y positivos entre los hogares indígenas, especialmente entre los hogares con jefes de familia que no pueden hablar español, además de que la diferencia significativa sigue presente, aun controlando el nivel del ingreso de los hogares. Por tanto, para combatir la pobreza en términos de nutrición, es fundamental no sólo asegurar que los hogares tengan los suficientes medios económicos para poder conseguir los alimentos que necesitan, sino también ayudar a que los hogares entiendan la importancia de tener un conocimiento adecuado para poder utilizar sus recursos eficientemente.

Claro, que el ideal es utilizar el dinero para cubrir las necesidades apremiantes de la familia, sobre todo la alimentación. Pero resultaría también lógico que al interior de los hogares el dinero se utilizara para otras necesidades del hogar, como son las educativas. Por esa razón se encontró que en ciertos grupos estudiados asignaban menos cantidad en dicho rubro, tal como fue encontrado por Escobar y González de la Rocha (2005: 38) en zonas rurales:

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, chile y tortillas, 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 preparatoriano.

Esta cita textual a la luz de los resultados obtenidos en este documento, dan muestra de cómo las transferencias, a pesar de que no se utilicen en los alimentos, se canalizan para otros gastos prioritarios, como es la educación de los hijos, muy probablemente porque la alimentación es una necesidad básica que puede ser solventada entre los miembros de la familia, sobre todo en el área rural, a través de la producción de alimentos para autoconsumo (Fernández y Mundo, 2002) o los animales de traspatio.

Para concluir, es importante señalar que los resultados presentados en este documento muestran los efectos diferenciados del Programa Oportunidades en los grupos indígenas. Sin embargo, los hallazgos no pueden generalizarse a todas las comunidades indígenas de México debido a las restricciones de la base de datos, las cuales fueron señaladas al inicio del documento. A pesar de estas limitantes, en los resultados se puede observar cómo Oportunidades podría contribuir a reducir la desigualdad al transferir recursos económicos e información a los grupos más vulnerables y, de esta forma, no heredar la pobreza de una generación a otra.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CHI, G. y Voss, P. (2005). Migration Decision-making: A Hierarchical Regression Approach. En *Journal of Regional Analysis and Policy*, n.º 35, pp. 11-22.
- ESCOBAR A. y M. González de la Rocha (2005). *Evaluación cualitativa de mediano plazo del PrOp en zonas rurales*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- FERNÁNDEZ D. y V. Mundo. (2002). *Ayuda alimentaria en México: el caso de Oaxaca*. México: Centro de Investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades.
- GIMÉNEZ, G. (2005). La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. En *Revista de la CEPAL*, n.º 86, pp. 103-122.
- HERNÁNDEZ, D., Gómez, J. y Vásquez, G. (1999). El Programa de Educación, Salud y Alimentación: orientaciones y componentes. En *Más oportunidades para las familias pobres: evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros Avances*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

- HERNÁNDEZ, M., Hernández, B. y Urquieta, J. (2006). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006. Tomo I: Salud y educación*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- HERNÁNDEZ, D., Rioseco, C., Camacho, J. y Vera, H. (2003). Desnutrición infantil y pobreza en México. En *Cuadernos de desarrollo humano*, n.º 12. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- HODDINOTT, J., Skoufias, E. y Washburn, R. (2000). *El impacto de Progresas sobre el consumo: Informe final*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- IFPRI (2000). *¿Está dando buenos resultados Progresas? Informe de los resultados obtenidos de una evaluación realizada: Síntesis de la evaluación de impacto*. Disponible en línea en: [http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Skoufias\\_resulta.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Skoufias_resulta.pdf).
- HOX, J. (2002). *Multilevel analysis: Techniques and applications*. NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Geografía e Informática (INEGI) (2000). *XII Censo general de población y vivienda*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- LEROY, J., Vermandere, L., Neufeld, M. y Bertozzi, S. (2008). Improving enrollment and utilization of the Oportunidades program in Mexico could increase its effectiveness. En: *Journal of Nutrition*, n.º 138, pp. 638-641.
- LUKE, D. (2004). *Multilevel Modeling*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- NAHMAD, S., T. Carrasco y S. Sarmiento. (1999). Acercamiento Etnográfico y cultural sobre el impacto del programa PROGRESA en doce comunidades de seis estados de la República. En Gómez J. y Loyola R. (Comps). *Alivio a la pobreza: Análisis del programa de Educación, Salud y Alimentación*, pp. 61- 113. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social.
- NEUFELD, L., Guerra, A., Leroy, J., Flores, M., Fernández, A. y Rivera, J. (2006). “mpacto del Programa Oportunidades en nutrición y alimentación en zonas urbanas de México. En *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006. Tomo II: Alimentación*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- RAMIREZ, A. (2006). México. En *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America: 1994-2004*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, pp. 150-197.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2005). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, reglas de operación para el ejercicio fiscal 2005*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

- SEN, A. (1998). Capacidad y bienestar. En *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 54-79.
- SKOUFIAS, E. (2000). *¿Está dando buenos resultados Progresas?* Washington: International Food Policy Research Institute.
- STRAFFON, B. y Handa, S. (1999). El impacto de Progresas en el consumo de las familias beneficiarias. En *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

## CONCLUSIONES GENERALES

Al analizar las estrategias de política social que se han implementado con mayor frecuencia en el contexto internacional, destacan los programas condicionados de transferencias monetarias, los cuales forman parte sustancial en las políticas sociales de los gobiernos de diversas partes del mundo. La versatilidad de éstos trasciende el hecho de resolver una situación de carencia inmediata de ingresos, pues también estos programas contribuyen al fortalecimiento de los mercados internos y al modelo de desarrollo; de hecho, se pretende que las transferencias monetarias permitan la formación del capital humano que promueva el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, en el marco de la lógica de mercado, pues se espera que en el futuro los beneficiarios se incorporen al mercado laboral y, de esta forma, mediante su trabajo puedan superar eventualmente su condición de pobreza.

A lo largo de esta obra se han presentado con detalle las experiencias de diversos países en cuanto a la operación de políticas focalizadas de atención a la pobreza. Los programas focalizados consisten en la transferencia de una renta mínima para aliviar situaciones de indigencia, más recientemente se ha promovido la transferencia condicionada a través de la cual la familia beneficiaria debe cumplir con cierta disposición estipulada en el programa para recibir el apoyo, por ejemplo, enviar a los hijos a la escuela (Filgueira *et al.*, 2006).

Estos programas incorporan en su diseño la idea de que son el medio para lograr el incremento del capital humano en las familias de mayor pobreza y marginación; a través del otorgamiento de dinero a las familias, para que los padres tengan un mayor poder adquisitivo, y puedan canalizar los recursos para la compra de alimentos, la educación de los hijos o cubrir diversos gastos en el hogar. Desde esta perspectiva, el ingreso se vuelve un importante medio para

tener oportunidades, ya que la falta de éste predispone a seguir en la pobreza (Sen, 2000). Una de las características principales de los programas de transferencias condicionadas es otorgar una transferencia monetaria a las familias beneficiadas. El fundamento está en que el ingreso es un importante instrumento para adquirir alimentos y herramientas necesarias para el funcionamiento de los hogares, de ahí que, al proporcionar a las personas en condición de pobreza este recurso, se busque reducir la pobreza y, a largo plazo, superar los factores que la originan (Martínez y Campillo, 2010).

Las transferencias monetarias son una inversión directa dentro de los hogares para que éstos la utilicen en gastos que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones materiales y sociales. Al respecto, Parker y Scott (2001: 11) señalan que su “objetivo final es reducir la pobreza (tanto en términos monetarios, como de desarrollo humano) en forma permanente”. Así, en la literatura se considera que las transferencias monetarias juegan un papel importante en la disminución de la pobreza, al crear un efecto inmediato en el ingreso del hogar, aumentando el gasto que realizan con los recursos adicionales, con la finalidad de que los pobres satisfagan sus necesidades inmediatas; esto permite a las familias comprar más y mejor calidad de alimento, lo que ha sido un factor importante para los hogares en regiones menos desarrolladas y entre las familias que tienen muchos niños (Ahmed, Kudat y Colasan, 2006).

En teoría, uno de los grandes beneficios de este tipo de programas radica no sólo en la posibilidad de la erradicación de la pobreza, sino en la construcción de bases sólidas para el desarrollo económico a partir de la inversión en capital humano. No obstante, aun cuando la adopción de estos programas se ha extendido en diversos países, el esquema de su implementación es esencialmente el mismo (ya sea condicional o no), que es el apoyo del Estado a las personas por medio de recursos monetarios (transferencias) para el mejoramiento del bienestar individual y familiar.

Una buena parte de la popularidad de este tipo de programas radica en el efecto político inmediato que ofrece la transferencia de flujos de efectivo a aquellas personas que por sus condiciones materiales de vida es clasificada como pobre, sin embargo, es necesario reflexionar más allá de los efectos de corto plazo y examinar detenidamente la eficiencia de este tipo de acciones. En este sentido, las implicaciones, sus contornos y matices que en cada contexto adquieran los programas de transferencias, llevan implícito, entre otras cosas, la supuesta eficiencia tanto del gasto como de la acción focalizada hacia los beneficiarios, mediante la selección tanto de los sectores e instituciones

como de aquella población objetivo, cuyos cambios en su conducta se van reconfigurando con las modificaciones mismas a los programas.

Derivado de lo anterior, el diseño e implementación de los programas de transferencias condicionadas se fortalece y cobra sentido en un contexto económico, en el cual la globalización, la descentralización y la focalización son parte esencial y característica fundamental de los programas sociales contemporáneos que se dan en un contexto propio de la economía de mercado. En este contexto, las transferencias condicionadas son relevantes, ya que privilegian, principalmente, la formación de capital humano, no solamente al lograr más años de estudio o mejorar la salud, sino desde una perspectiva más amplia, que es la incorporación de los beneficiados en el mercado de trabajo y a través de esta inserción romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

El modelo de política social sustentado en los programas de transferencias monetarias ha contribuido a los procesos de descentralización de la provisión de servicios de protección social por parte del Estado, si bien Filgueira *et al.* (2006) reconocen que la descentralización puede fomentar el cambio en las relaciones de poder entre los diferentes niveles, siempre y cuando se permita la discusión de las responsabilidades de la provisión de servicios sociales entre dichos niveles.

Los autores hacen énfasis en el atraso que esto ha significado para la construcción de sociedades equitativas y democráticas que permitan el ejercicio ciudadano; ya que la provisión social aparece como ocasional y compensatoria, más que como garantías y derechos, por lo que ha provocado consecuencias como “erosión de la condición ciudadana, falta de cohesión social, importante déficit de inclusión social y creciente inequidad en el acceso y financiamiento de los beneficios” (Filgueira *et al.*: 14); por lo que en un entorno sociocultural, como el antes descrito, tanto la descentralización como los mecanismos de transferencias condicionadas son instrumentos de vital importancia en la construcción no sólo de capital humano, que permite al beneficiario incorporarse en el largo plazo al mercado laboral, sino, también, contribuyen a la formación de ciudadanía, donde quien recibe el apoyo deja de ser un sujeto pasivo y se convierte en un actor con derechos y obligaciones, cuya nueva condición contribuya al desarrollo económico y social de la localidad donde habitan.

Respecto a las críticas que este modelo de política social sustentado en las transferencias condicionadas ha recibido, la más importante señala que los programas de transferencias no contribuyen a la construcción de procesos de participación de los grupos receptores, ya que su inclusión tiene una dimensión meramente económica al identificar al ciudadano como consumidor y al proveedor de protección social bajo una perspectiva empresarial; esto ha lle-

vado a reforzar la estigmatización de los beneficiarios (Fleury, 2002). A nivel de social ha provocado la fragmentación social a tal grado de que algunos analistas reconocen el fenómeno de vigilantismo –de un beneficiario a otro– que destruye las formas básicas de solidaridad social (Filgueira *et al.*, 2006), o a desintegrar el tejido social (Cogco y Martínez, 2008).

Una de las respuestas más frecuentes a las críticas del modelo ha sido el éxito relativo que ha tenido la implementación de los programas de transferencias en la mejora en la calidad de vida de la población beneficiaria y el impacto en la superación de la pobreza. Sin embargo, dos elementos importantes contribuyen para que no se tengan aún datos que permitan calificar con contundencia los efectos reales de éstos. Por un lado, la dificultad de establecer indicadores complejos que permitan evaluar la mejora en la calidad de vida y sobre todo la inversión en capital humano y, por otro lado, la relativa juventud de los programas, pues aunque los más antiguos iniciaron en los años noventa, no es posible medir su impacto en el desarrollo humano de los individuos, sino hasta mucho tiempo después.

Lo anterior hace cuestionar las evaluaciones a los programas de transferencias condicionadas, pues si bien se han mostrado resultados a corto plazo, como son el incremento de la asistencia a consultas y la matrícula escolar, el impacto real de la inversión en capital humano por parte del Estado se verá a largo plazo. Heckman, (2004: 3) al respecto señala que los “resultados se obtendrán en los próximos diez o veinte años”, que en palabras de Becker (1983) será cuando los rendimientos de la inversión sean parte de las retribuciones. Lo anterior significa que si bien los programas de transferencias ayudan a mejorar ciertos indicadores de corto plazo como lo son la inserción laboral, las tasas educativas o asistencia a los médicos, el impacto concreto en términos de la pobreza y el bienestar social no son inmediatos y probablemente se verán hasta la siguiente generación.

Por esta razón, a lo largo del presente documento se han analizado diversas experiencias derivadas de su implementación, presentando diferentes posturas en torno a los programas de transferencias condicionadas como Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades de México, así como los programas de transferencias que no condicionan sus recursos al cumplimiento de ciertas actividades, como es el caso de la Renta Garantizada de Ciudadanía, que, si bien se enfoca a la experiencia de la comunidad Valenciana, nos ofrece una perspectiva interesante de la forma en que este tipo de estrategias podrían estar funcionando en la mayor parte de las comunidades autonómicas de España. Aun cuando las experiencias presentadas parecieran ser heterogéneas, el hilo conductor que las une son las transferencias monetarias, las condiciones de pobreza que prevalecen en

cada contexto, la inversión en capital humano a futuras generaciones y, al mismo tiempo, retos a presente y futuro, a partir de las tres experiencias que se abordan en este trabajo se puede concluir lo siguiente:

Los programas de transferencias en México, Brasil y España han buscado fortalecer los sistemas nacionales de seguridad social, basados en la promoción y protección de derechos universales, de esta forma se convirtieron en la punta de lanza de la política social. Sin embargo, los programas de transferencias son dependientes del mercado laboral, de ahí que las políticas de desarrollo social orientadas por esta propuesta tengan como reto el fortalecimiento de los mercados locales, pues en ninguno de los tres casos analizados el pleno empleo no existe, lo que puede generar que toda la inversión realizada al capital humano no tenga las consecuencias deseadas si no se tienen los espacios laborales para el desarrollo de las capacidades.

Un reto a corto plazo será que los programas de transferencias puedan subsanar de manera sostenible la falta ingreso derivado del empleo, de tal forma que, incluso con la carencia de trabajo, las familias puedan tener el recurso monetario suficiente para hacer frente a los gastos del hogar. Es importante que se reconozca que el logro de los objetivos de una política social orientada hacia el desarrollo del capital humano no puede sustentarse únicamente en los programas de transferencias y deberá complementarse con programas y políticas orientadas a la generación de empleos o autoempleos. Por lo que el diseño de este tipo de políticas, cuyo eje central gira en torno a las transferencias condicionadas, deberá ser parte integral de las políticas de Estado, cuyo propósito esté dirigido a la construcción de una sociedad con mayor justicia y equidad. De lo contrario, cualquier esfuerzo será aislado y su verdadero impacto, reducido.

Un punto ampliamente discutido, pero poco atendido, es lo referente a la focalización, pues aun cuando Oportunidades de México haya incrementado para 2010 a casi seis millones de hogares beneficiados y Bolsa familia busque un proceso de focalización territorial y una universalidad de las transferencias a todas las personas dentro de ese contexto, sin embargo, ambos programas siguen siendo selectivos de pobres y, por tanto, de los problemas que esto genera, como son los errores tipo I y II. Cuando han demostrado sobre todo para el caso de México (Huesca, 2010; Boltvinik, 2010) que el otorgar una transferencia universal a toda la gente en pobreza resulta más económico si se compara con lo erogado por el Estado para mantener la estructura actual del Programa Oportunidades (gasto corriente y el dinero de las transferencias).

En el caso de Bolsa Familia y Oportunidades, si bien la condicionalidad de los recursos ha permitido que las corresponsabilidades se cumplan (asis-

tencia a la escuela y clínicas de salud) y con ellos las tasas educativas e incluso de la salud, el hecho de condicionar puede generar otras problemáticas, como es la utilización de recursos de los programas para cubrir los costos de las actividades de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades y el pago de evaluaciones que ratifiquen esto. Lo que podría suceder cuando este dinero sea utilizado para incrementar el número de beneficiados de dichos programas.

Otro problema de la condicionalidad son los gastos económicos y sociales en los que las familias beneficiarias tienen que incurrir para cumplir con ella, como son el transporte, comida, en algunos casos el salario de un día, las horas de espera en la clínica para ser atendidos, por mencionar algunos. Las consecuencias finales de no considerar los costos de las externalidades que enfrentan los hogares se traduce en que el dinero percibido a través del programa se ve aminorado. De igual forma, al ser condicionados, se otorga poder a ciertos actores (profesores, médicos, encargados de los comités) y crea nuevos instrumentos de control social, que redundan en clientelismo político-electoral, y afecta directamente la posibilidad de construir ciudadanía, cuyos actores actúen libremente sin necesidad de condicionamiento a cambio de recibir una subvención del Estado.

Por otro lado, la condicionalidad puede generar incrementos substanciales en indicadores de cobertura, al considerar la asistencia a las escuelas y clínicas de salud, sin que esto signifique un compromiso serio y real en la prevención de enfermedades. De igual forma, en el aspecto de educación no significa que los hijos, únicamente por acudir a la escuela, tengan buenos niveles de aprovechamiento y, más aún, que dejen de trabajar para dedicarse únicamente al estudio; pues todo ello depende de otras variables como son el contexto, la economía, la cultural local y el entorno familiar, entre otros factores.

En relación a lo antes señalado, es importante destacar que el diseño de un programa de transferencias no debería ser homogéneo para todos los contextos, debido que las condiciones ex-ante de tipo contextual y propiamente las de capital humano (niveles educativos, pobreza, marginación, nivel de sanidad) influyen directamente en el impacto que un programa de transferencias tiene y le da una razón de ser a su operación en un lugar, de tal forma que no sea capitalizado con fines políticos o electorales. En ese sentido es trascendental el tener un diseño que responda a las necesidades reales de contextos rurales, urbanos y grandes metrópolis, con el objetivo de atender a los eslabones más débiles del capital humano (ciertos niveles educativos, tipos de enfermedades, deficiencias específicas de alimentos, seguridad alimentaria, por mencionar algunos) en cada lugar. Lo anterior sugiere abrir más a ciertos

actores locales, quienes son los principales conocedores de la realidad que viven sus localidades, a fin de incorporarlos más activamente en la operación y diagnóstico de los programas que giran en torno a las transferencias condicionadas. Esto fortalecería significativamente el federalismo a través de la descentralización de funciones y generaría mayor corresponsabilidad tanto de los gobiernos de las entidades federativas como de otros actores clave en el desarrollo de las mismas.

En ese mismo sentido, es importante tomar en cuenta en los diseños de estos programas las variables de tipo étnico, pues como se mostró en uno de los capítulos, estas influyen en los resultados que se pueden obtener, ya que las tradiciones y cultura tienen un peso importante para que una persona cambie sus hábitos alimentarios y de higiene, así como modificar la forma en cómo construyen su realidad en relación a la forma de atención a la salud y educación de sus hijos. De ahí la importancia de incorporar el aspecto étnico en los programas, puesto que la falta de ello origina diferencias substanciales en el impacto de los programas y ensancha las desigualdades sociales.

Las dimensiones del género son un aspecto esencial que se necesita revisar en el diseño de estos programas, pues ha implicado dobles jornadas de trabajo para las mujeres. Ejemplo de esto es la obligatoriedad de asistencia a las pláticas, consultas y juntas escolares que, sumadas a sus actividades cotidianas (amas de casa y/o trabajadoras), generan dobles jornadas de trabajo y una mayor carga de actividades para ellas. Dicha problemática radica en que el diseño de los programas no han considerado los cambios sociodemográficos que han experimentado las familias, y se parte de una concepción de hogar tradicional, donde la mamá es quien se queda en la casa y el padre es el proveedor, lo cual no responde a los cambios actuales de la sociedad.

Un importante aspecto de contemplar a la madre como administradora de los recursos del programa es que le han dado a la mujer un mayor empoderamiento en la toma de decisiones al interior del hogar que les ha permitido tomar decisiones en pro del beneficio de la familia. Sin embargo, esto también ha generado diversas repercusiones, como lo señaló el documento que trató sobre la autonomía, toma de decisiones y violencia emocional; donde se encontró que las mujeres beneficiadas al asumir un mayor nivel de toma de decisiones en el hogar, aparentemente como efecto de la transferencia monetaria, enfrentan un mayor riesgo de sufrir violencia emocional

Otro aspecto significativo es que los programas de transferencias se insertan en un modelo de bienestar dentro de un sistema neoliberal (como es el Oportunidades y Bolsa Familia) o con un enfoque de derechos sociales, como es el caso de la renta garantizada de ciudadanía, cuya visión de un esque-

ma focalizado cambia hacia un esquema universal y centrado en el ciudadano. Así es el caso presentado de la renta garantizada de ciudadanía, que se inserta como un programa de transferencias no condicionadas y se sustenta como un derecho plasmado en ley, donde cualquier ciudadano puede solicitarla y el Estado tiene el deber de otorgarla. La cuantía dependerá del grado de vulnerabilidad de cada hogar<sup>1</sup>, pero siempre permitirá cubrir las necesidades mínimas del hogar en materia alimentaria, educativa, salud y vivienda. El caso valenciano pone en el centro de la discusión si ése es el camino al que deben llegar los programas de transferencias condicionadas, el que la población con mayor agencia y ciudadanía tenga acceso a un sistema de derechos sociales, incluso en un Estado que privilegia al mercado como el principal mecanismo de distribución de los beneficios, e independientemente de ello cada individuo tenga la garantía de acceso de ciertos beneficios y derechos que eviten el menoscabo en su nivel de vida.

El esquema de no condicionalidad y con enfoque de derecho por el cual trabaja un programa como la renta garantizada de ciudadanía pareciera alejado de los contextos latinoamericanos, no sólo por el costo económico que representaría al erario público (pero como se ha explicado en otro momento, sale más caro mantener un sistema de controles del programa que dar a todos los pobres un ingreso general), sino por el político, pues de esta forma existiría una pérdida de poder del Estado en cuanto al control de la ciudadanía, que se ve aterrizada en el clientelismo político. A pesar de esos dos problemas, se hace prioritario en Latinoamérica avanzar hacia programas de más transferencia con un enfoque de ciudadanía que generen el empoderamiento y el desarrollo pleno de capacidades.

Concluyendo, los retos que enfrentan los programas de transferencias son diversos, sobre todo la búsqueda de un esquema más universal donde se dirijan a distintos grupos de población para brindarles seguridad ante diversas eventualidades, como son el desempleo, las crisis económicas, desastres naturales, entre otros; de igual forma deben cubrir a las familias consideradas como de extrema pobreza al igual que aquellas que no. Bajo esta lógica, el gobierno garantizará el acceso a ingresos de una forma más homogénea, esto significaría que en un mediano plazo las políticas de atención a los grupos marginados podrían lograr el objetivo de eliminar la inequidad en la distribución del ingreso. Es impor-

<sup>1</sup> Lo que recibe cada hogar o persona depende de una serie de criterios como son el número de hijos y sus edades, otros ingresos diferentes a los del jefe del hogar, otros programas de los cuales son beneficiarios (no necesariamente monetarios), el tener adultos mayores, si la casa es propia o alquilada, entre otros. Con esos datos se hace el cálculo de cuánto le debe corresponder por hogar o, en su defecto, a nivel individual, a una persona que vive sola.

tante señalar que, si bien el tener ingresos en el hogar puede generar impactos positivos en la educación, empleo, alimentación y disminución de la pobreza, éstos no resuelven todos los problemas sociales, pero sí permiten el acceso a mejores niveles de bienestar individual y colectivo.

Sin embargo, los programas de transferencias monetarias no pueden ser considerados como la columna vertebral de una política social orientada hacia la inversión en capital humano. Al contrario, deben estar acompañados de programas que incentiven el desarrollo de otras áreas sociales como la generación de empleos, la remuneración adecuada de los mismos, la incorporación de aquellos que se encuentran en los mercados informales de trabajo o en cualquier situación de vulnerabilidad o exclusión social. Ya se ha señalado con anterioridad que una de las grandes virtudes de las transferencias está en que pueden ser utilizadas como la base que permita la implementación de sistemas más universales de protección social, como señala Ocampo (2008) para el caso de América Latina cuando se refiere a la necesidad de transitar a un esquema donde la focalización debe ser vista como un instrumento de la universalización, más que como un sustituto de ella (Ocampo, 2008: 59), pues de otra forma los esfuerzos gubernamentales serán infructuosos y los problemas asociados a la desigualdad económica y social serán cada vez más agudos. De ahí la importancia de incluir estudios como el de la Renta Garantizada de Ciudadanía.

Oscar Alfonso Martínez Martínez  
Claudia Campillo Toledano  
Adolfo Rogelio Cogco Calderón

#### BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, A. Kudat A, y Colasan R. (2006), *Evaluando el Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Turquía*. Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- BECKER, G. (1993). *Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special referent to education*. Chicago, Estados Unidos: Ed. Universidad de Chicago (orig.1964).
- BOLTVINIK, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En Valencia, E. (2010) *Perspectivas del Universalismo en México*. ITESO/Univ. Iberoamericana/Universidad de Guadalajara/ Konrad Adenauer.

- COGCO, A. y O., Martínez (2008) La operación y eficiencia del programa Oportunidades en el Área Metropolitana de Monterrey, México: un estudio de caso. En *Revista Ciencia y Sociedad* Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Volumen 33, Número 3. Julio-Septiembre 2008, pp. 405-441.
- FILGUEIRA, F.; Molina, C; Papadópolos, J.; y Tobar, F. (2006), Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En Molina C., *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C./México: Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta, pp. 19-59.
- FLEURY, S. (2002) *Políticas Sociales y Ciudadanía*. BID.
- HUESCA R. (2010). Análisis del Programa Oportunidades en México: Impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza. En Valencia, E., *Perspectivas del Universalismo en México*. ITESO/Univ. Iberoamericana/Universidad de Guadalajara/ Konrad Adenauer.
- HECKMAN, J. (2004). *Inversión en capital humano y pobreza*. Argentina: Centro de Evaluación y Estudios en Economía Social para el Alivio de la Pobreza (CESyP), Universidad Torcuatto di Tella
- MARTÍNEZ, O. y Campillo, C. (2010). El papel de los programas de transferencias condicionadas dentro del universalismo básico. En Valencia, E. , *Perspectivas del Universalismo en México*. ITESO/Univ. Iberoamericana/Universidad de Guadalajara/ Konrad Adenauer.
- OCAMPO, J. (2008), Las concepciones de la política social: Universalismo vs. Focalización. En *Nueva Sociedad*, n.º 215, mayo-junio, pp. 36-61.
- PARKER, S. y J. Scout (2001). *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001. Encuestas de Evaluación 2000*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta (orig. 1999).

