



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“ANÁLISIS DE PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL: EL ENFOQUE
DE DERECHOS Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO”

REPORTE DE INVESTIGACIÓN

QUE PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTAN

MICHELLE PONCE ACOSTA

DIANA LAURA VALLADARES PASTRANA

DIRECTORA:

MARÍA LUISA MUSSOTI LOPEZ



CIUDAD DE MÉXICO

ENERO 2018

Este reporte de investigación se realizó como parte del proyecto del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP) *La política social en México, construcción de un nuevo encuadre epistemológico* (proyecto PRODEP núm. 13412680).

A su vez, formó parte del proyecto de Servicio Social de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Iztapalapa, *Nueva cuestión social y bienestar en México: una revisión conceptual y epistemológica* (proyecto UAM núm. 000604).

Ambos estuvieron bajo la responsabilidad de la Dra. María Luisa Mussot López.

AGRADECIMIENTOS

Diana Laura

A Otilia y Pablo, por ser no sólo mis padres, sino mis amigos. Son los pilares que han sostenido mi vida y no hay palabras suficientes para agradecerles todo el apoyo brindado. Me han aconsejado y guiado constantemente, pero, sobre todo, siempre han creído en mí. Sólo me queda decirles gracias por siempre.

Michelle

A mi mamá Susana, por el amor, el apoyo, los consejos y la compañía. Por hacer de mis sueños, sus sueños. Por ser el pilar fundamental en mi vida, y enseñarme la importancia de ser una persona con pensamiento crítico. Por ser mi amiga y, sobre todo, por creer en mí hasta el final. Somos un equipo.

A mi abuela y segunda madre Mari, quien apenas en abril nos dejó y no pudo compartir esta felicidad conmigo. Yo sé que ésta también era su meta, y por ello, éste también es su logro. Gracias por guiarme en todo momento por el camino de la rectitud y siempre tener fe en mí. De igual manera, gracias a toda mi familia, que han apoyado en todo momento mis decisiones y han estado incondicionalmente conmigo hasta en los momentos más difíciles.

A Ulises, por ser un apoyo incondicional y estar conmigo en todo momento. Por la paciencia, el tiempo, el amor y los consejos. Por ser mi confidente, mi amigo y mi compañero.

Ambos

A la profesora María Luisa Mussot López, nuestro más sincero agradecimiento. Gracias por darnos la oportunidad de trabajar con usted estos dos últimos años. Por su comprensión y sus valiosas aportaciones. Por haber apoyado nuestro proyecto y por confiar en nuestra capacidad de llevarlo a cabo. Por haber guiado nuestros pasos en lo que más nos gusta: investigación social, infinitas gracias.

Por último, agradecemos a la Universidad Autónoma Metropolitana por brindarnos la oportunidad de formar parte del alumnado. Gracias por abrirnos las puertas al conocimiento y la Sociología.

CONTENIDO

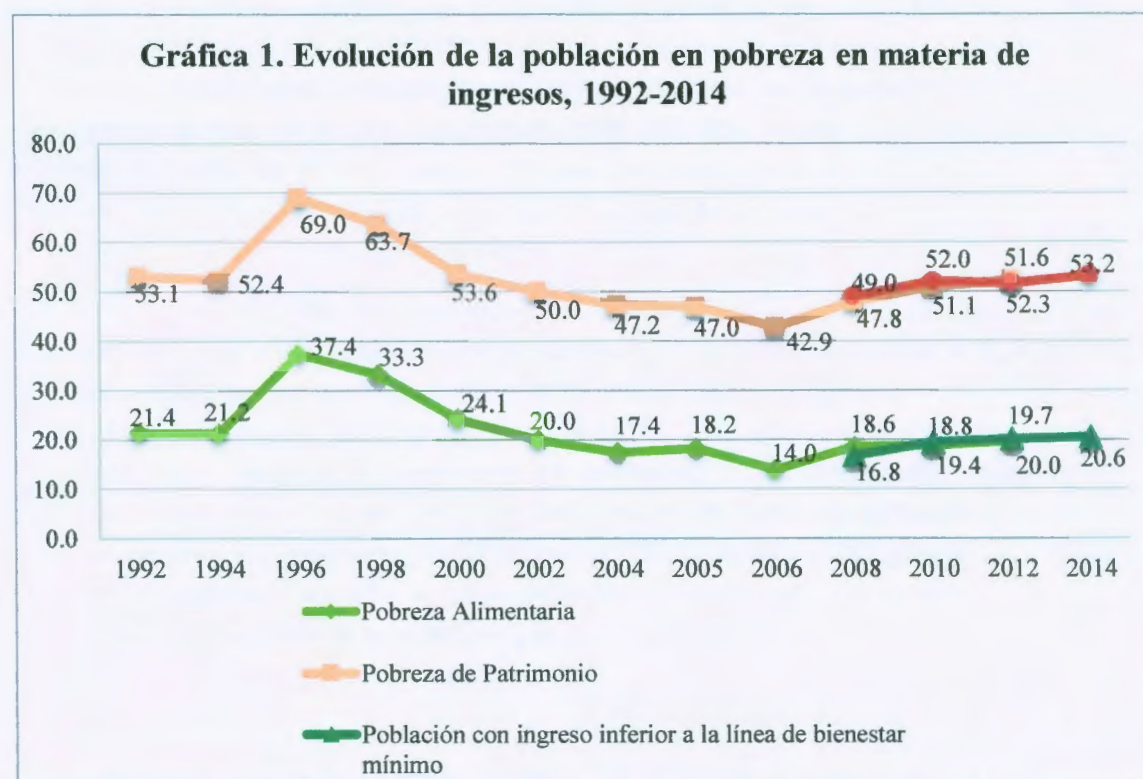
Agradecimientos.	2
Índice.	3
Introducción.	5
Capítulo I. Propuesta teórica. El enfoque de derechos y la perspectiva de género.	13
El enfoque de derechos.	13
Las políticas públicas concebidas desde el enfoque de derechos.	17
Perspectiva de género.	24
Factores de la desigualdad de género: la organización genérica del mundo y la opresión simbólica de la mujer.	28
Importancia del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos y la perspectiva de género para lograr el principio de igualdad como Derecho Humano.	34
Estrategias para la igualdad de género: El Desarrollo Humano con Perspectiva de Género y el Empoderamiento.	37
Capítulo II. La política social en el marco del neoliberalismo.	44
Neoliberalismo en América Latina.	44
El Estado de Bienestar.	
Política Social Neoliberal desde los Organismos Internacionales.	45
Organismos Internacionales y la política social, los derechos y el género.	48
Desarrollo Humano.	54
Género.	57
La Política Social en México en el marco del neoliberalismo.	61
El Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994).	62
El Programa de Salud, Alimentación y Educación "PROGRESA" (1997-2002).	66
El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en el sexenio de Vicente Fox (2002-2006).	70
El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en el sexenio de Felipe Calderón y primeros años de Enrique Peña Nieto. (2006-2014).	74

Capítulo III. PROSPERA Programa de Inclusión Social y los derechos humanos.	79
Política Social de Nueva Generación.	79
Orientación de PROSPERA Programa de Inclusión Social.	80
Características de PROSPERA, Programa de Inclusión Social.	81
Componente educativo.	82
Componente alimenticio	82
Componente de salud.	83
Inclusión, el nuevo componente.	84
Personas beneficiarias, gasto social y formas de acceder al programa.	85
¿Cómo entiende PROSPERA Programa de Inclusión Social el enfoque de derechos?	86
Elementos para pensar con un enfoque de derechos a PROSPERA Programa de Inclusión Social.	90
Capítulo IV. Prospera Programa de Inclusión Social y la igualdad de género.	94
La mujer dentro de los programas de combate a la pobreza en México y algunos apuntes sobre sus resultados en la desigualdad de género.	94
¿Cómo entiende PROSPERA Programa de Inclusión Social la perspectiva de género?	101
¿Está PROSPERA concebido con perspectiva de género?	103
Elementos para la integración de una perspectiva de género dentro de PROSPERA Programa de Inclusión Social.	107
Capítulo V. Conclusiones.	111
Bibliografía.	119
Anexo 1	125

INTRODUCCIÓN.

A partir de las reformas del ajuste estructural de los años ochenta, en México se puso especial interés en la pobreza como un objetivo primordial de la política social. Basados en las concepciones de los Organismos Internacionales, los programas sociales en nuestro país se han orientado a ayudar a las personas de escasos recursos a afrontar los efectos negativos del reajuste económico mediante medidas asistencialistas, tales como los Programas de Transferencias Condicionadas.

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de 1992 a 2014, la pobreza creció gradualmente. Esto confirma que los programas de Transferencias Condicionadas implementados, han tenido un efecto limitado para combatir dicha problemática.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2014 (con base en las ENIGH de 1992 a 2014 y el MCS-ENIGH 2008-2014).

Como se observa en la Gráfica 1, en 1992, el 53.1% de la población vivía en pobreza de patrimonio¹; es decir, 43.1 millones de mexicanos carecían de los ingresos suficientes para poder adquirir todos los bienes, alimentos y servicios necesarios para tener un nivel de vida

¹ Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (CONEVAL, 2014).

digno. Para el año 2014, el 53.2% de la población tenía ingresos inferiores a la línea de bienestar (63.8 millones de mexicanos). En cuanto a la pobreza alimentaria², en 1992, 18.6 millones de mexicanos carecían de los medios para poder adquirir en el mercado la canasta básica de alimentación. Para el 2010, 23.1 millones de personas vivían en esta situación, llegando a 23.4 millones de personas en 2014 (CONEVAL, 2014).

El 30 de agosto de 2017, el CONEVAL publicó los resultados de su nueva estimación de pobreza en México. De acuerdo con ellos, para 2016 el porcentaje de pobreza disminuyó. En 2016, 43.6% de la población vivía en situación de pobreza, es decir, 53.4 millones de personas. En cuanto a la población en pobreza extrema, también disminuyó a 7.6%, equivalente a 9.4 millones de personas (CONEVAL, 2017).

Sin embargo, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza señaló que para 2017, más de 64 millones de mexicanos permanecen en situación de pobreza (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2017). Pese a la notable diferencia en las estimaciones de pobreza en el transcurso de un año, ambas cifras denotan que el camino adoptado por el gobierno mexicano para erradicar la pobreza no ha sido el adecuado, pues ésta sigue persistiendo. Esto indica que la pobreza no puede ser resuelta únicamente con políticas sociales asistencialistas, ya que se requiere que éstas se encuentren vinculadas a una política económica efectiva, que genere crecimiento y a su vez, empleo protegido.

Teniendo como referente estos resultados, se dio paso a la llamada “Política Social de Nueva Generación”, que ha buscado rebasar el asistencialismo, e ir más allá de la formación de capital humano dentro del hogar, vinculando ahora a las personas pobres con la inclusión productiva y financiera, para que puedan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Con este nuevo enfoque, las transferencias monetarias condicionadas son vinculadas a la inclusión financiera y el desarrollo económico, con el fin de que las personas en pobreza, al egresar del programa, cuenten con oportunidades efectivas para poder generar un ingreso de manera permanente. Con ello, se pretende incidir directamente en la agravada situación de los sectores vulnerables en lo referente a la garantía de derechos y, por ende, la igualdad de género.

En este sentido, la administración de Peña Nieto puso en marcha su programa estelar: PROSPERA Programa de Inclusión Social. Éste, tomando en cuenta las limitaciones de su antecesor Oportunidades, inició sus actividades en un contexto que revelaba que 53.3 millones de personas carecían de las condiciones necesarias para el goce efectivo de sus derechos (CONEVAL, 2014). La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), fue la instancia encargada de mostrar que, a pesar de la implementación de los programas de Transferencias Condicionadas, los niveles de pobreza entre los mexicanos eran similares los

² Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes (CONEVAL, 2014).

de 1992, a pesar de la cantidad de recursos invertidos en programas para este fin, en especial, PRONASOL, PROGRESA y Oportunidades³.

PROSPERA Programa de Inclusión Social ha puesto especial interés en los derechos sociales, señalando en el discurso, que su efectiva garantía es uno de sus objetivos principales. A su vez, hizo énfasis en la inclusión de la perspectiva de género dentro del programa, como un elemento fundamental para que las mujeres puedan hacer efectivos sus derechos y superar su situación de desventaja social. De esta manera, por primera vez en un programa, se menciona discursivamente que está instrumentado con enfoque de derechos y con perspectiva de género.

Respecto al enfoque de derechos, las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social afirman que es importante garantizar, promover y procurar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los beneficiarios. Además, hacen hincapié en que el cumplimiento efectivo de los derechos sociales debe potenciar las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en su alimentación, salud y educación, para su posterior incorporación a los sectores productivos y económicos. La inclusión es el nuevo mecanismo utilizado para que los beneficiarios, al ser atendidos en estos tres sectores básicos, logren vincularse a programas que les permitan generar ingresos para romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

En cuanto a la perspectiva de género, PROSPERA Programa de Inclusión Social promueve la igualdad de género a través de la equidad y el bienestar de las mujeres. En sus lineamientos, afirma que contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en la toma de decisiones. Con este objetivo, el programa orienta sus actividades a la construcción de una sociedad basada en la igualdad de género, mediante acciones en el sector salud y el educativo, incorporando además, un “lenguaje incluyente” en sus documentos operativos y de difusión⁴.

Es a partir de estas cuestiones, que surge nuestro interés por realizar esta investigación. Tomando en cuenta que los programas de combate a la pobreza anteriores a PROSPERA Programa de Inclusión Social (que demostraron ser un mecanismo efectivo para aliviar la pobreza a corto plazo pero no suficientes para romper su reproducción intergeneracional), no

³ Informó que actualmente, prevalecen condiciones de desigualdad similares a las de hace 17 años. Por ejemplo, el porcentaje de personas en pobreza patrimonial para 2012 fue de 52.1%, mientras que en 1992 fue de 53.1%. (SEDESOL, 2014).

⁴ El lenguaje incluyente ya se había planteado en el programa Oportunidades (llamado en un primer momento “lenguaje de género”). Sin embargo, los resultados del programa y lo desarrollado en esta investigación, dejan ver que el lenguaje incluye es insuficiente por sí solo para lograr un cambio cultural que permita alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por esto, en este documento tomamos la decisión de llamar de manera indistinta a las mujeres y a los hombres, *beneficiarios* del programa.

integraron dentro de sus lineamientos un enfoque de derechos y, aunque sí incluyeron cuestiones referentes a la problemática de la desventaja de las mujeres, eso no supuso la adopción de una perspectiva de género, es fundamental comprender la forma en que se han manejado ambos enfoques dentro de los programas, con el fin de conocer las diferencias que PROSPERA Programa de Inclusión Social guarda frente a ellos y si este último se encuentra realmente concebido desde estos enfoques.

Nos guiaron las siguientes interrogantes: ¿está PROSPERA Programa de Inclusión Social concebido bajo el enfoque de derechos y la perspectiva de género? ¿Es suficiente que un programa como PROSPERA Programa de Inclusión Social aluda discursivamente al enfoque de derechos y la perspectiva de género para tener un resultado positivo en la garantía de derechos y la igualdad de género? ¿Es suficiente por sí sola la estrategia de integrar al sector laboral a los sectores excluidos (mediante empleos que pueden ocupar según sus capacidades, y valiéndose de cursos de capacitación para el trabajo y apoyos para el fomento productivo) para reducir el nivel de pobreza, las brechas de desigualdad de género y garantizar el cumplimiento de sus derechos?

Para responder las anteriores preguntas, debemos preguntarnos, ¿qué entiende el programa por enfoque de derechos y perspectiva de género, y cómo se está instrumentando bajo esos paradigmas? ¿Su formulación corresponde al enfoque de derechos y la perspectiva de género? ¿A qué conllevaría que no lo estuviera? Si éste fuera el caso, ¿podría pensarse en un rediseño de la Política Social de “¿Nueva Generación” y del programa, para estar realmente concebidos desde un enfoque de derechos y perspectiva de género, y así incidir positivamente en ambos propósitos?

La presente investigación tiene el objetivo de responder dichas interrogantes a través de un análisis de PROSPERA Programa de Inclusión Social, a la luz de un enfoque de derechos y de la perspectiva de género, con el fin de conocer si la instrumentación del programa está concebida para incidir de manera positiva tanto en la garantía de derechos como en la desigualdad de género. A su vez, partiendo de un recuento de los planteamientos de los Organismos Internacionales y de los programas de combate a la pobreza en México, se pretende plantear una serie de recomendaciones acerca de lo que implica una política social con enfoque de derechos y con perspectiva de género.

Para desarrollar el objetivo de esta investigación, nos propusimos como objetivos específicos: 1) divisar los principales postulados teóricos del enfoque de derechos y de la perspectiva de género, con la finalidad de entrever lo que debería ser una política (y un programa) social concebido desde ambos enfoques; 2) distinguir las perspectivas de los Organismos Internacionales respecto a la política social, con el fin de conocer qué elementos de los propuestos por ellos se retoman en los programas implementados en México y en, particular, en la llamada “Política Social de Nueva Generación”; 3) conocer las especificidades de lo que hoy se llama Política Social de “Nueva Generación”, a partir de analizar la política social neoliberal implementada desde la década de los ochenta, así como

los programas sociales instrumentados en México, con el fin de descubrir su orientación, características, impactos y resultados, profundizando en la forma en que se han abordado (u omitido) las cuestiones relacionadas al género y, en su caso, los derechos en los mismos; 4) caracterizar PROSPERA Programa de Inclusión Social para conocer sus especificidades y diferencias respecto a sus antecesores; 5) conocer si PROSPERA Programa de Inclusión Social se encuentra concebido con enfoque de derechos y perspectiva de género, a partir de un contraste de la propuesta teórica retomada con los componentes del programa, y 6) elaborar una serie de consideraciones con el objetivo de señalar cómo debiera pensarse un programa con enfoque de derechos y perspectiva de género.

A efectos de esta investigación, hemos planteado como hipótesis, en primer lugar, que la política social implementada desde los ochenta hasta lo que hoy se conoce como Política Social de “Nueva Generación, a pesar de sus variaciones, sigue siendo asistencialista. Por otra parte, creemos que la incorporación de los conceptos de enfoque de derechos y perspectiva de género dentro de los lineamientos de PROSPERA, Programa de Inclusión Social, no supone que el programa esté pensado en términos de estas perspectivas, y instrumentación, tampoco las incluye.

Proponemos que, aunque se ha incorporado discursivamente a la mujer en los programas neoliberales de combate a la pobreza, esto no implica que dichos programas estén pensados con una perspectiva de género. En este sentido, creemos, por el contrario, que las Transferencias Monetarias Condicionadas de PROSPERA, al ser entregadas preferentemente a las mujeres, conllevan una sobrecarga económica y familiar para ellas, reforzando así los roles tradicionales de género, es decir, aquellos que otorgan a las mujeres una participación únicamente en el ámbito doméstico y de cuidados.

Planteamos que los componentes de PROSPERA, no son suficientes por sí solos para garantizar los derechos humanos de la población beneficiaria, ya que éstos transgreden el principio de igualdad y no discriminación plasmado en los tratados de los derechos humanos, al condicionarlas para ser “sujetos de derechos”. Ante esto, creemos que la inclusión social de los sectores vulnerables que plantea PROSPERA, no basta para la promoción de la garantía de derechos y la igualdad de género, pues se centra únicamente en el aspecto económico e ignora que, para ello, se debe lograr la igualdad de oportunidades en otros ámbitos, y el ser tratados como sujetos de derechos y no como beneficiarios de ayudas.

Para comprobar o refutar nuestras hipótesis, metodológicamente nos hemos servido de varias etapas analíticas a lo largo de la investigación. Primero, realizamos una investigación bibliográfica de lo que es el enfoque de derechos y la perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas. Con ello, pudimos destacar al principio de igualdad y no discriminación como una de las premisas principales para la efectiva garantía de derechos que propicia la igualdad de género. En este ámbito precisamos la relación existente entre ambos enfoques, para poder explicar los factores que reproducen la desigualdad de género, además de resaltar los elementos que son susceptibles para lograr la igualdad y no discriminación como un

derecho humano. En ese sentido, señalamos dos principales estrategias: el empoderamiento y el Desarrollo Humano con perspectiva de género, las cuales, pueden ayudar en gran medida a promover la garantía de derechos de todas las personas y a lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En un segundo momento, retomamos parte del trabajo que realizamos para el proyecto del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP), *La política social en México, construcción de un nuevo encuadre epistemológico* (proyecto PRODEP núm. 13412680); así como también, del proyecto de Servicio Social de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), *Nueva cuestión social y bienestar en México: una revisión conceptual y epistemológica* (proyecto UAM núm. 000604). Los dos proyectos fueron dirigidos por la Dra. María Luisa Mussot López.

Hicimos un análisis de los informes anuales (a partir de 1980) de tres Organismos Internacionales: Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para conocer sus planteamientos respecto a la política social. Posteriormente, contrastamos dichas perspectivas con las políticas sociales instrumentadas en México desde esa fecha. Para lograr esto, leímos y analizamos los documentos oficiales de los programas estelares de combate a la pobreza en el país implementados desde 1980, así como bibliografía especializada en el tema. Hacerlo de esta manera, nos permitió conocer la forma en que las intervenciones sociales mexicanas se insertan en la lógica de la política asistencial típicamente neoliberal, cuyos planteamientos, coinciden con lo señalado por los tres organismos internacionales.

Conforme avanzábamos en la investigación, nos dimos cuenta que, en todos los programas, el eje de la administración de los recursos y responsabilidades se centró en las mujeres, considerando que ello significaba visibilizarlas y empoderarlas. Ante esto, nuestra investigación se orientó a una nueva dirección: la perspectiva de género. Lo hicimos de esta manera, porque en todos los programas analizados se incluye discursivamente la importancia de atender esta problemática, por lo que hicimos un recuento de cuál ha sido el papel de la mujer en la política social mexicana a partir de la puesta en marcha de las reformas del ajuste estructural.

Al analizar PROSPERA Programa de Inclusión Social, encontramos conceptos, referentes teóricos, componentes, formas de acceder, cifras, y características fundamentales que lo distinguen de los diferentes programas de combate a la pobreza. Con ello, se dio paso a un contraste de la propuesta teórica retomada con los componentes y los lineamientos del programa, lo que nos dio elementos para poder sustentar si PROSPERA Programa de Inclusión Social se encuentra o no concebido bajo estos enfoques. Por último, al comparar las premisas teóricas con el programa en sí mismo, pudimos hacer una crítica a la forma en que el programa retoma estas perspectivas, y así, proponer una serie de elementos desde los que pensamos, se pueden diseñar las políticas en apego a los enfoques enunciados.

La investigación consta de cinco capítulos. En el Capítulo I, se aborda teóricamente lo que son los derechos humanos en los diferentes Tratados Internacionales. Con ello, se recapitula de manera general lo que es el enfoque de derechos en el ámbito de las políticas públicas y la forma adecuada de aplicarlo para tener una incidencia efectiva en su garantía. Posteriormente, se explica el principio de igualdad y no discriminación como un derecho humano fundamental, para así, dar cuenta de cómo la igualdad de género posee un importante vínculo con el enfoque de derechos. Partiendo de ello, se aborda lo que es la igualdad de género, así como la forma efectiva de plantearla en las políticas públicas a través de la llamada perspectiva de género. Después, se analizan los factores que perpetúan la subordinación de la mujer, las trabas que impiden tener una incidencia positiva en la igualdad de género, así como las estrategias y enfoques principales que se proponen para generar mejores resultados en dicha problemática.

El Capítulo II se caracteriza la política social neoliberal, con el fin de comprender el contexto en el que se han implementado los programas de combate a la pobreza en México, y en el que se inserta PROSPERA Programa de Inclusión Social. Posteriormente, se explican las perspectivas de los Organismos Internacionales respecto a la política social, los derechos y las cuestiones de la igualdad de género, con la finalidad de mostrar su disposición en las políticas mexicanas. Finalmente, se hace un análisis de todos los programas mexicanos de combate a la pobreza, para determinar sus características, su orientación y sus resultados.

En el Capítulo III, se explica la llamada Política Social de “Nueva Generación”, así como el programa que materializa dicho enfoque: PROSPERA, Programa de Inclusión Social. Se pretende señalar los principales cambios que se han dado en relación a sus antecesores, haciendo hincapié en dos nuevos elementos: la inclusión social y los derechos humanos. Se plantean algunos elementos para comprender cómo concibe el programa la garantía de derechos, así como contrastar las premisas teóricas de este enfoque con los componentes que instrumenta, con el fin de conocer hasta qué punto, éste se encuentra concebido bajo el enfoque de derechos.

Partiendo de la forma en que el programa integra los derechos, en el Capítulo IV se analiza PROSPERA Programa de Inclusión Social a través de la perspectiva de género. En primer lugar, se recupera la forma en que los programas sociales han incorporado la problemática de la desigualdad de género en sus lineamientos, para así, dar cuenta si han sido diseñados con perspectiva de género. Después, se explica qué entiende el programa por este enfoque, así como los mecanismos que instrumenta para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres. Ello da paso a un estudio de sus componentes, con el fin de comprender si se encuentra diseñado con perspectiva de género, y con ello, sugerir una serie de elementos de cómo debería pensarse un programa concebido desde este enfoque.

Finalmente, en el Capítulo V se presentan las conclusiones. Contrastamos los componentes de PROSPERA Programa de Inclusión Social -enfocados en la garantía de derechos y la igualdad de género-, con la propuesta teórica presentada en esta tesina. Se explica la forma

en que se incorporan en sus lineamientos las cuestiones relacionadas con los derechos y el género, y se detalla por qué PROSPERA Programa de Inclusión Social no responde verdaderamente a ambos enfoques. Señalamos las limitantes del programa para incidir tanto en la garantía de derechos como en la igualdad de género, con lo que proponemos una serie de orientaciones posibles para repensar el programa, con la finalidad de que incida positivamente en la garantía de derechos y en la igualdad de género.

CAPÍTULO I

PROPUESTA TEÓRICA. EL ENFOQUE DE DERECHOS Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

1.- El enfoque de derechos.

Hablar de derechos humanos es remontarse a los orígenes del Derecho Internacional a principios del siglo XVII, donde se da origen a declaraciones, actas, y pactos. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que es partir del siglo XVIII que, en países como Estados Unidos de América, Francia e Inglaterra, se han proclamado Declaraciones de Derechos, a raíz de las revoluciones liberales, consideradas como determinantes de los derechos humanos. De esta forma, “el 4 de julio de 1776, los representantes de los Estados Unidos de Norteamérica reunidos en Congreso, adoptaron, por unanimidad, una "Declaración de Derechos", junto con proclamar su libertad e independencia” (Poblete: 1952: 222); mientras que, en Francia, se promulgó la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, proclamada por la Revolución Francesa de 1789, que reclamó tres libertades fundamentales: libertad, igualdad y fraternidad.

No obstante, es hasta el término de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que se creó la Organización de las Naciones Unidas, misma que dio paso a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948. Esto fue reforzado en 1966, cuando se aprobaron los Pactos Internacionales que otorgaron protección jurídica en forma de tratado internacional a los derechos propuestos en la Declaración Universal.

Así, se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que:

Por derechos humanos se entiende en general aquellos que son inherentes al ser humano. La noción de derechos humanos entraña el reconocimiento de que todo ser humano es acreedor al disfrute de sus derechos humanos sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.

En dicha Declaración se enumeraron una serie de derechos humanos que todo individuo debe tener. Por ejemplo, el Artículo 1º, nos dice que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. En otros Artículos, se estableció lo siguiente:

Artículo 2º: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante [...] los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos

económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...].

Artículo 26. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria [...]. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

De los cinco Artículos mencionados, podemos afirmar que los derechos humanos están basados en la igualdad y no discriminación y en el respeto a la dignidad y valía de cada persona; son universales e inalienables, puesto que no se le pueden retirar a ninguna persona, sólo pueden limitarse en casos específicos. Los derechos humanos son innatos, indivisibles, interdependientes y complementarios, porque no es posible sólo respetar algunos derechos y los demás no; es decir, se deben respetar todos. Estos derechos se basan en

la dignidad humana como valor fundamental y el respeto a la vida y a la libertad que permiten realizar dicha dignidad y en la medida en que se respeten y protejan estos valores, se dotará de sentido y significado a todos los demás derechos y libertades fundamentales. Los derechos humanos involucran diversos valores y principios que son necesarios para la convivencia pacífica y el desarrollo pleno e integral de las personas. Estos valores y principios están en constante perfeccionamiento de acuerdo con los cambios históricos y sociales de la humanidad y son una pieza fundamental de la organización social y de las relaciones internacionales (Sandoval, 2011: 102).

Grosso modo, toda persona tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona; a trabajar; a la salud y la seguridad social garantizada por los Estados; a una alimentación adecuada y a la educación, que debe ser pública y gratuita en el nivel básico. De esta manera, se enlistan una serie de derechos no sólo humanos, sino económicos, sociales y culturales que dignifican a las personas y les permiten su libre desarrollo.

En este sentido, si bien la Declaración Universal de 1948 es el documento más importante en materia de derechos humanos, existen otros Tratados que han reforzado la promoción y protección de los derechos humanos, pero fue hasta 1966, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que los derechos sociales son reconocidos. Este Pacto estableció que, como se menciona en la Declaración Universal, los derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana. De manera resumida, los derechos sociales establecidos en el Pacto Internacional de 1966 son: el derecho de toda persona a la

seguridad social; protección y asistencia para la familia, especialmente para los niños y adolescentes, sin discriminación alguna; y el derecho a la educación, que debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y fortalecer el respeto por los derechos humanos.

Posteriormente, en 1988, se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", donde los derechos sociales también son reconocidos. Por ejemplo, el artículo 9 habla del derecho a la seguridad social que tiene no sólo la población trabajadora, sino la población en general. El artículo 10º, dice: "toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social".

Con lo anterior, afirmamos que los derechos sociales son los que garantizan universalmente el acceso a los medios necesarios para lograr un nivel de vida digno; a través de ellos, el Estado se encarga de garantizar que todos los individuos satisfagan sus necesidades básicas, por medio de la intervención y regulación social; es decir, los derechos sociales (también los económicos y culturales) se caracterizan precisamente por incluir obligaciones estatales.

Por su parte, para Abramovich y Curtis,

El derecho social es un derecho de grupos y no de individuos. El individuo goza de sus beneficios sólo en la medida de su pertenencia a un grupo. Está ligado a una sociología, orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales pertinentes, qué relaciones ligan a las distintas clases o grupos sociales, cuáles son las necesidades o aspiraciones de esos grupos, etc. (Abramovich, Curtis: 1997: 56).

De esta manera, los derechos humanos no solamente son concebidos como un freno a las prácticas autoritarias y opresoras, sino también como una guía que puede orientar a los Estados en materia de políticas públicas y, por ende, una guía de lo que el Estado debiera y no, hacer, como:

No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo caracterizada por la resistencia a las dictaduras militares en el Cono Sur en la década del setenta y en Centroamérica en los ochenta. En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (Abramovich, Curtis: 1997: 14).

Dicho lo anterior, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, algunos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluyeron a los derechos humanos en sus planteamientos. De esta manera, surgió el enfoque de derechos que posteriormente se aplicaría a las políticas públicas. Su surgimiento se explica a partir del Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 de la ONU, donde se habla por primera vez de desarrollo humano y, por ende, de que las políticas públicas deben incluir un enfoque de derechos.

Así, la ONU (1990) define el desarrollo humano como la formación y utilización de capacidades humanas que permiten a los individuos desarrollar por completo su potencial, así como acceder a oportunidades que van desde salud y educación, hasta libertad y garantía de derechos humanos. Si bien el desarrollo humano ayuda a los habitantes en el plano individual, también debe hacerlo en el social, pero cumpliendo una condición: que las oportunidades de las generaciones futuras no se vean comprometidas cuando se den las de la generación actual; es decir, el desarrollo humano debe ser sostenible. Éste, debe potenciar a la mujer, regenerar el medio ambiente, promover el empleo, ayudar a disminuir la pobreza, incentivar la integración social, lograr una mejor distribución de ingresos, mejorar la vida humana en general, y debe posibilitar el crecimiento económico.

Dentro de este informe, se enlistan siete libertades que son puntos de partida para el enfoque de derechos: a) de la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno; b) de la discriminación, ya sea en razón del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión; c) para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno; d) para tener un trabajo decente, sin explotación; e) del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos; f) de la injusticia y las violaciones al imperio de la ley; g) para expresar opiniones, formar asociaciones y participar en la adopción de decisiones. Esto permitió crear los lineamientos preliminares del enfoque de derechos humanos, que son ocho y hacen referencia a:

- 1) La identificación de los pobres, entendiendo que la pobreza consiste en la no realización de los derechos humanos de una persona a un conjunto de capacidades básicas para hacer y ser las cosas que la misma tiene razones para valorar (*sic*). Una falla en la capacidad es de esta manera un atributo definidor de la pobreza; 2) Al marco internacional y nacional de derechos humanos con el que deben ser consistentes las estrategias; 3) Igualdad y no discriminación; 4) Progresiva realización de los derechos humanos: construcción de indicadores y metas; 5) Participación y empoderamiento o ejercicio de derechos; 6) Derecho a la alimentación adecuada; 7) Derecho a la salud y 8) Derecho a la educación (MIDEPLAN/CEPAL, 2002: 5).

Observamos pues, que el enfoque de derechos está relacionado con las dimensiones del desarrollo humano, específicamente con:

La potenciación, como un aumento de la capacidad de la gente, la ampliación de sus opciones y con ello una mayor libertad; la cooperación, que atiende a la compleja red de estructuras sociales a que pertenecen los seres humanos; la equidad, que hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y que en muchos casos puede entrañar una distribución de recursos desigual; la sustentabilidad, que se asocia a un concepto de equidad intergeneracional pero que exige profundos compromisos por la justicia social en el hoy y la seguridad, que hace referencia a la necesidad de cautelar que las personas vivan en condiciones que no las expongan a riesgos debido a la delincuencia, la violencia o el desempleo (MIDEPLAN/CEPAL, 2002: 3).

2. Las políticas públicas concebidas desde el enfoque de derechos.

Ya dijimos que el enfoque de derechos está estrechamente vinculado con el concepto de desarrollo humano planteado por primera vez por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero en realidad, el enfoque de derechos,

Conocido originalmente como “*Rights based approach*”, proviene de la literatura y de la práctica del desarrollo. Emergió hacia los inicios de los años noventa después de terminada la Guerra Fría y tomó mayor relevancia con la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Fueron las agencias de cooperación para el desarrollo las que pusieron de relieve –en los años noventa– dicho enfoque, tanto en sus prácticas como en sus relaciones con los Estados y la sociedad civil, en particular, en los países en desarrollo a los que prestan ayuda (Alza, 2014: 53).

Una vez sabido que el concepto de enfoque de derechos proviene de los organismos multilaterales, que lo introdujeron en la década de los noventa, surgen las interrogantes: ¿qué entienden otros autores por enfoque de derechos? ¿Qué implica un enfoque de derechos en políticas públicas?

De acuerdo con Carlos Alza Barco (2014), el enfoque de derechos es:

Un *instrumento metodológico* que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero que a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, que se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda decisión (Alza, 2014: 54).

Para Víctor Abramovich:

El enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con

necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. (Abramovich, 2005: 20).

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera principalmente el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. Una guía comprensiva acerca de cómo debería realizarse el proceso de cooperación y asistencia, de las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, de la participación social en ese proceso, de la forma en que la asistencia debería ser evaluada, así como de los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional (Abramovich, 2005: 4).

Es decir, el enfoque de derechos se basa normativamente en el derecho internacional, con el fin de proteger, promover y hacer cumplir los derechos humanos. Su objetivo -como parte de las políticas públicas- es el de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, a la vez que los sujetos de derechos puedan exigir dicho respeto, protección y cumplimiento. Dentro de este enfoque, los ciudadanos son vistos como titulares de derechos que, de acuerdo con Abramovich (2005), reconocer esta titularidad de derechos es el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos y adjudicar al Estado nuevas responsabilidades. “La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos” (MIDEPLAN/CEPAL, 2002: 2). Con el enfoque de derechos, cambia la forma en que se elaboran las políticas sociales, porque ya no se parte de la idea de que existen personas cuyas necesidades básicas deben ser satisfechas, sino de que son sujetos que tienen derecho a demandar ciertas prestaciones; es decir,

No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Abramovich: 2005, 11).

Toda acción que se lleve a cabo a partir del enfoque de derechos, es considerada como una vía para cumplir con las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Así, la formulación de políticas públicas con un enfoque de derechos, debe reconocer no sólo la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino también la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir.

El enfoque de derechos se plantea como un elemento transformador de las políticas públicas, que permite que los gobiernos de cada país modifiquen sus acciones, para pasar de una mera

satisfacción de necesidades básicas y provisión de servicios, a una apropiación de derechos, lo que genera una sociedad más participativa que exige el cumplimiento de las obligaciones del Estado para la satisfacción de sus derechos.

De acuerdo con Sandoval (2011), las políticas públicas tienen como objetivo

el fortalecimiento del Estado social de derecho, y por consiguiente de una sociedad de derecho, de ahí que las políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos tenga como fin organizar y orientar las acciones que realizan los diversos actores sociales involucrados, o sea, el individuo como tal, las comunidades organizadas, los sectores empresariales, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales, en redes que articulen lo local y lo nacional, lo privado y público en relación con la efectiva observancia de los principios éticos y morales que respaldan los Derechos Humanos (Sandoval, 2011: 111).

Una vez que se introduce el enfoque de derechos en la adopción de políticas, la meta de reducción de pobreza también cambia: ya no se parte de la idea de que existen sectores sociales excluidos cuyas necesidades deben ser satisfechas, sino de que son sujetos con derechos que, de acuerdo con Abramovich (2005), originan obligaciones jurídicas que propician el establecimiento de procesos de tutela, garantía o responsabilidad de derechos por parte del Estado, principalmente. Esto no quiere decir que exista una sola manera de elaborar políticas públicas con enfoque de derechos, porque éste incide de diferentes formas tanto en el contenido y orientación, como en el diseño, implementación y la evaluación de las políticas. Según el MIDEPLAN y la CEPAL (2002), las políticas con enfoque de derechos tienen como finalidad hacer respetar, proteger y hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos, y que los titulares de ellos sean capaces de exigir dicho respeto, protección y realización. Las políticas deben enfocarse en los temas de discriminación, vulnerabilidad y equidad en cuestión de raza, edad, etnia y género; si es posible, en migrantes y reclusos.

En cuanto al papel del Estado, éste debe garantizar los derechos humanos, teniendo en cuenta que el eje central ahora son los ciudadanos titulares de derechos y, por tanto, su objetivo es que ellos puedan ejercer efectivamente sus derechos. Otro de los objetivos principales del Estado es determinar qué sectores de la población son los que requieren mayor atención para que puedan llevar a cabo el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, se sostiene que los derechos humanos le imponen al Estado ciertas líneas de acción, ciertas pautas que debe seguir para hacer tutelar los derechos.

Por otro lado, hay autores como Asbjørn Eide o G.J.H. Van Hoof, que sugieren un esquema donde se señala que hay niveles de obligaciones del Estado que caracterizan e identifican a cada derecho. Según G.J.H. Van Hoof, se pueden crear cuatro niveles de obligaciones del Estado:

Obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *garantizar* y obligaciones de *promover* el derecho en cuestión. Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros injerir, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *garantizar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (Abramovich, 2005: 16-17).

Además de identificar a los sectores que históricamente han sido discriminados, es obligación del Estado identificar a aquellos sectores de la población que requieran atención prioritaria o especial al momento de diseñar e implementar las políticas, así como fijar las acciones que les ayudarán a afirmar sus derechos, es decir, es necesario que el Estado establezca las acciones afirmativas necesarias para el cumplimiento de los derechos de los individuos, mismas que definimos en las siguientes líneas.

Incluir el enfoque de derechos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, supone la necesidad de un Estado que no es indiferente a las problemáticas sociales, sino un Estado que es capaz de tomar partido y adoptar acciones afirmativas que beneficien a esos sectores de la población más vulnerables. Los derechos humanos le imponen al Estado ciertas líneas de acción que debe seguir para tutelar los derechos.

De acuerdo con la Red de Derechos Humanos y Educación Superior (2014) existen cuatro elementos que deben contener las políticas con enfoque de derechos:

Disponibilidad, cuando el ciudadano lo necesite, el bien o servicio debe estar garantizado; accesibilidad, cuando el ciudadano necesite el bien o servicio, debe lograrlo sin discriminación alguna; calidad, cuando el ciudadano recibe el bien o servicio debe ser óptimo para su goce y disfrute; y adaptabilidad, porque es necesario adecuar la política a la realidad social y cultural de las personas a quienes se afecta (Alza, 2014: 65).

Estos cuatro elementos van ligados con los principios que toda política con enfoque de derechos debe contener. El primer principio es el de participación ciudadana que, después de identificar a todos aquellos que pueden ser titulares de derechos, se asegura que sean partícipes de la elaboración e implementación de políticas. Este principio es fundamental,

En las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados

derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos (Abramovich, 2005: 28).

El segundo principio es el de progresividad y no regresividad, que consiste en identificar cuáles son los derechos que el Estado va a garantizar, con el objetivo de asignar los recursos suficientes para promoverlos, protegerlos y hacerlos cumplir.

Progresividad significa reconocer que los derechos económicos y sociales forman parte de un proceso, en tanto requieren el incremento y mejoramiento de los recursos humanos, físicos, institucionales y financieros para transitar de una titularidad formal (*de jure*) a una titularidad efectiva (*de facto*). A su vez, no regresividad significa que no se deben adoptar políticas y normas jurídicas que empeoren la situación de los derechos económicos y sociales de los que goza la población (Cecchini, 2015: 15).

El tercer principio, está relacionado con el de igualdad y no discriminación: la inclusión, donde “no sólo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de acciones afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados” (Abramovich, 2005: 24).

Entonces, el último principio es el de igualdad y no discriminación, siendo el fundamental del enfoque de derechos. Todo el sistema de protección de derechos humanos está basado en este principio, donde las personas, precisamente por ser personas, tienen los mismos derechos humanos. La igualdad y no discriminación, ayuda a identificar a aquellos sectores vulnerables y excluidos que son prioritarios en la atención de necesidades básicas, y ayuda a establecer políticas con equidad de género.

Dar cumplimiento al principio de igualdad no se agota en la prohibición de actos discriminatorios por diferentes razones, sino que obliga a los Estados a tomar medidas para lograr la igualdad sustantiva. Estas medidas deben tener por objeto la transformación de las condiciones estructurales que determinan las desigualdades de índole socioeconómico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad y demás (IPPDH, 2014). En el campo de la protección social, esto requiere extender progresivamente la cobertura a toda la población de un país, dando prioridad y atendiendo las necesidades particulares de las personas o los grupos más desaventajados y asegurando la igualdad entre hombres y mujeres (Cecchini, 2015: 22).

Este principio se menciona tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, así como en

la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los artículos 1º y 24º, que establecen lo siguiente:

Artículo 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]

Artículo 24: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

En cuanto a la obligación de los Estados para el cumplimiento de este principio, se plantean que deben tomar una “acción positiva”⁵; es decir, si existe un grupo de la población que se encuentra en una situación de exclusión social, el Estado está obligado a implementar acciones que modifiquen la situación de dichos individuos.

La adopción de acciones positivas o de discriminación inversa, son constitucionalmente legítimas para alcanzar niveles de equidad o colocar en situación justa a grupos sociales tradicionalmente discriminados negativamente, todo lo cual requiere que la norma legislativa sea idónea para lograr el objetivo de eliminar la inequidad. Las *medidas de acciones positivas en sentido estricto* buscan situar al sexo minusvalorado en el mismo punto de partida que aquel en que se encuentra el otro en el ejercicio de sus derechos o en la obtención de bienes y servicios (Nogueira, s.f.: 96-97).

Por otra parte, el principio de igualdad y no discriminación que se ha plasmado en diversos documentos de los Derechos Humanos, ha destacado principalmente que la igualdad entre hombres y mujeres es un elemento medular para el logro de su garantía universal. Por ejemplo, en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra la Mujer, se estableció que:

La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para lograr el desarrollo y la paz (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra la Mujer, 1979).

De acuerdo con dicha Convención, el Estado tiene la obligación de llevar a cabo lo necesario para eliminar la discriminación contra las mujeres, tanto en el ámbito público como privado. Esto se reiteró en 1995 en la plataforma de Beijing, donde se estableció que:

⁵ Nosotros optamos por llamarle *acción afirmativa*.

El avance de la mujer y el logro de la igualdad entre hombres y mujeres son una cuestión de los Derechos Humanos y una condición para la justicia social y no deben encararse aisladamente como un problema de la mujer. Únicamente después de ser alcanzados esos objetivos se podrá instaurar una sociedad más viable, justa y desarrollada. (Plataforma de Beijín, 1995).

En el contexto mexicano, en 1975 se realizó la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, donde se apunta que:

Las mujeres y los hombres de todos los países deben tener iguales derechos y deberes, y que incumbe a todos los Estados crear las condiciones necesarias para que aquéllas los alcancen y puedan ejercerlos [...] Además de acordar la realización de una Convención para eliminar todas las formas de Discriminación contra la Mujer. En este sentido, la Declaración establece la igualdad en los ámbitos político, laboral y civil, sobre todo se reconocen dos temas fundamentales: los derechos humanos y la violencia, aunque sólo en la esfera familiar (Cecchini, 2015: 207).

Así pues, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, o igualdad de género, es la premisa principal para lograr el principio de igualdad y no discriminación, el cual, a su vez, está estrechamente vinculado a la efectiva garantía de los Derechos Humanos. Se ha dicho que, con la igualdad de género, es posible dar respuesta a los grandes retos que representan la pobreza y la desigualdad, así como lograr un desarrollo centrado en todas las personas. Para lograrla, es necesario ampliar las oportunidades de todas las personas, las cuales, deben ser consideradas como sujetos sociales y como ejes medulares de todo proceso de desarrollo (social y económico).

En otras palabras, se entiende por igualdad de género, la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, y las niñas y los niños. La igualdad no significa que hombres y mujeres sean lo mismo, sino que los derechos y las oportunidades no dependan del sexo con el que nacieron. La igualdad de género supone que se tengan en cuenta sus intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres (UNESCO, 2011: 105).

El principio de igualdad establecido en los Derechos Humanos, debe reflejarse principalmente en la igualdad de género, la cual supone que tanto hombres como mujeres sin distinción alguna, gocen de las mismas oportunidades en todos los ámbitos. La igualdad de género está en el centro mismo de los Derechos Humanos, lo cual ha sido planteado principalmente por la Organización de las Naciones Unidas. Un principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945, es “derechos iguales para hombres y mujeres” y la protección y el fomento de los derechos humanos de las mujeres como responsabilidad de todos los Estados (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Aunado a esto, en el año 2000,

la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas decidió “promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible”, a efecto de lograr la igualdad entre mujeres y hombres y que ésta no debe excluirse o limitarse, en virtud de que aún persisten las desigualdades y la discriminación que hace denotar una serie de tratos diferenciados entre mujeres y hombres, limitando el acceso a las mismas oportunidades y al ejercicio de los derechos humanos (Rannauro, 2011: 205).

La igualdad y no discriminación, es pues, un elemento indispensable para lograr la garantía efectiva de todos los Derechos Humanos. Para lograr el principio de igualdad y no discriminación, en México se reformó el Artículo 1 Constitucional el 10 de junio de 2011, con lo cual, se estableció que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas (Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011).

Así pues, como parte de los Derechos Humanos, se ha establecido que, para garantizar el acceso de todas las personas a aquéllos, es fundamental erradicar toda exclusión en contra de cualquier persona, lo que incluye, entre otras, que las mujeres no sean discriminadas ni subordinadas por su condición de género. Con ello, se ha explicitado que la igualdad de género, es necesaria para que tanto hombres como mujeres logren tener el mismo valor y posean una igualdad de condiciones en sus vidas.

En otras palabras, la igualdad de género supone que las diferentes necesidades y aspiraciones de las mujeres y los hombres se consideren, valoren y promuevan de igual manera. Implica la idea de que todos los seres humanos, hombres y mujeres, son iguales y libres para desarrollar sus capacidades personales y para tomar decisiones en todas las esferas de la vida social. La forma más efectiva para lograr la igualdad de género es implementar en todas las medidas gubernamentales la llamada Perspectiva de Género⁶, la cual, es la base para que dicha igualdad de oportunidades llegue a ser una realidad. La perspectiva de género, como veremos, tiene muchos elementos que deben ser analizados para su puesta en marcha.

2.- La perspectiva de género.

Según Marcela Lagarde (1996), en la actualidad se ha gestado en el ámbito de las políticas públicas una visión crítica, explicativa y alternativa de lo que acontece en el orden de los géneros. A esa visión científica, analítica y política (creada a partir de los movimientos

⁶ Entenderemos en esta investigación a la perspectiva de género como un sinónimo del llamado enfoque de género.

feministas del siglo XX), se le conoce como perspectiva de género, la cual "permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias" (Lagarde, 1996:15).

Para Lagarde (1996), la perspectiva de género permite una amplia crítica respecto a la concepción androcéntrica de la humanidad que ha relegado históricamente a las mujeres, a pesar de que éstas han desempeñado papeles fundamentales en su existencia. La perspectiva de género contribuye a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres, reconociendo la diversidad de género como un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática, que está obstaculizado por la desigualdad de género. En la visión de Lagarde, la perspectiva de género permite:

Comprender todas las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres en todos los aspectos de su vida, desde el sentido de ésta, hasta sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que los hacen (Lagarde, 1996: 16).

Por ello, es una importante herramienta para que, tanto hombres como mujeres, estimulen su capacidad de acción para enfrentar las dificultades de su vida y la realización de sus propósitos. Lagarde señala que la perspectiva de género:

Es detractor del orden patriarcal, que contiene de manera explícita una crítica a los aspectos nocivos, destructivos, opresivos y enajenantes que se producen por la organización social basada en la desigualdad, la injusticia y la jerarquización política de las personas basadas en el género (Lagarde, 1996: 16).

Siguiendo a Lagarde, la perspectiva de género "contiene una multiplicidad de propuestas, programas y acciones alternativas a los problemas sociales contemporáneos derivados de las opresiones de género, la disparidad entre los géneros y las inequidades resultantes" (Lagarde, 1996:18). Esta visión de la realidad, puede permitir la creación de nuevas alternativas para contrarrestar problemas como las carencias, la injusticia, la violencia, la pobreza y la ignorancia que sufren millones de mujeres hoy en día. Además, permite que en un mundo de hostilidad hacia el género femenino (incluso de acciones anti perspectiva de género encrudecidas), "se den políticas públicas y procesos participativos que tienen a las mujeres como protagonistas, destinatarias y beneficiarias" (Lagarde, 1996: 1).

Esta perspectiva tiene como objetivo principal volver a las mujeres como un *sujeto social y político*, visibilizando las semejanzas que comparten en sus condiciones de vida y apoyándose entre ellas para transformar la realidad que las oprime. Además, pretende que las mujeres, al ser habilitadas patriarcalmente por "los otros" y lograr el derecho a intervenir en el sentido del mundo y en la configuración democrática de la modernidad, se conviertan en *sujetos históricos* de la mejora social (Lagarde, 1996: 18-19).

Por otra parte, para Marta Lamas Encabo, "un desarrollo más equitativo y democrático del conjunto de la sociedad requiere la eliminación de los tratos discriminatorios contra cualquier grupo" (Lamas, 1996: 216). Es decir, para eliminar la desigualdad de género, propone la necesidad de usar la perspectiva de género, debido a la situación que viven las mujeres en la actualidad. Para Lamas, la perspectiva de género permite comprender las condiciones culturales, económicas y sociopolíticas que favorecen la discriminación femenina, las cuales no son derivadas de las diferencias biológicas entre sexos, sino de las construcciones culturales simbólicas que determinan a los sujetos dentro de una sociedad.

La perspectiva de género surge del reconocimiento de que el trato igualitario hacia todas las personas no genera por sí sola igualdad. Para Lamas, "no basta declarar la igualdad de trato, cuando en la realidad no existe igualdad de oportunidades" (Lamas, 1996: 216). Así, podemos ver que no es necesario solamente hacer explícito en los documentos de un programa la importancia de la igualdad de género, sino gestar una nueva realidad en la cual, tanto hombres como mujeres, tengan las mismas oportunidades.

Para lograr la igualdad de género, es necesario comprender "las razones y los orígenes de la discriminación femenina" Las acciones para la igualdad de oportunidades (que incluyen todos los programas o soluciones del ámbito público para eliminar las brechas de desigualdad), "deben comenzar explicando el marco desde el cual se piensa el problema de las mujeres. (...), ello supone desarrollar una visión sobre los varios aspectos de la relación hombre/mujer con una perspectiva de género" (Lamas, 1996:217).

En la visión de Lamas, una de las funciones de la perspectiva de género es que reconoce ampliamente el contexto cultural de las mujeres y de las desigualdades que viven. La perspectiva de género permite crear medidas tendientes a garantizar la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo y promover su desarrollo profesional y político. Para la autora, la perspectiva de género tiene la capacidad para hacer una repartición de las responsabilidades domésticas, lo cual, "requiere del desarrollo de una nueva forma de conceptualizar las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres, una nueva distribución de tareas y el apoyo de servicios colectivos, especialmente los de cuidado infantil" (Lamas, 1996:217)

Una tercera visión respecto a la perspectiva de género es la de Carine Clert, quien señala que es un elemento fundamental no sólo para lograr la igualdad entre los sexos, sino para clarificar en un nivel general, las causas fundamentales de toda desventaja social. Clert señala que la perspectiva de género, como una forma de ver la realidad social, no se limita solamente a analizar de manera exclusiva la participación de las mujeres en el desarrollo, sino que intenta examinar "los diferentes roles y tareas de los hombres y de las mujeres, las relaciones entre ellos, sus diferentes necesidades, el acceso diferenciado que tienen a los recursos y a su control en un contexto histórico y sociocultural particular" (Clert, 1998: 42).

En la postura de esta autora, la perspectiva de género presenta una relación directa con la pobreza, por lo que puede tener implicaciones directas en la visibilización de este fenómeno. En primer lugar, señala que el visibilizar la realidad en términos de género, se deriva inevitablemente en el reconocimiento de que la pobreza es heterogénea. Clert afirma que:

En efecto, al desagregar categorías tales como la comunidad, el hogar o los pobres, sobre la base de género, se hace resaltar que el hombre y la mujer tienen atributos, responsabilidades, experiencias de vida diferentes y, de hecho, intereses y necesidades diferentes (Clert, 1998: 43).

En segundo lugar, Clert dice que el enfoque de género es “relacional”. En otras palabras, analizar la realidad en términos de género no debe limitarse a examinar los roles de las mujeres frente a los de los hombres, sino que debe considerar las relaciones entre ambos sexos, ya que éstas se basan en relaciones de poder. Así, para Clert, “este rasgo determinante impide examinar a la mujer que sufre procesos de desventaja social de manera aislada sin considerar la posición de su pareja y de su entorno en general” (Clert, 1998: 43).

A su vez, analizar la pobreza en términos de género, permite conocer cómo funciona el hogar, considerado como el foco principal para la atención en el combate a la pobreza. Según Clert, un análisis del hogar con perspectiva de género permite visibilizar que “la interacción dentro de esta unidad residencial no implica necesariamente equidad o cooperación” (Clert, 1998: 44).

Por otra parte, la perspectiva de género implica que el análisis de la pobreza sea con un enfoque multidimensional. Clert, señala que “la perspectiva de género impide que se considere a hombres y a mujeres solamente como trabajadores o productores” (Clert, 1998: 44). Más bien, obliga a que se tomen en cuenta sus múltiples roles en la sociedad: en el hogar, en el trabajo y en la sociedad. A su vez, el enfoque de género exige que los procesos sociales de desventaja para las mujeres sean evaluados constantemente, ya que las relaciones de género pueden presentar variaciones en el tiempo.

Por último, para Carine Clert:

Es de suma importancia recordar que el género se interrelaciona con otras relaciones sociales, tal como la edad, la etnia, el nivel socioeconómico. Así, además de la discriminación de género, una madre adolescente puede enfrentar una discriminación debido a su edad en el mercado laboral (Clert, 1998: 44).

Al visibilizar los nexos entre género y pobreza, Clert logra entender la importancia de la perspectiva de género, la cual posee la capacidad de explicar ampliamente el fenómeno de la pobreza. La autora señala que, a pesar de los grandes avances en algunos países para incluir la perspectiva de género dentro de sus normativas, ésta se sigue limitando a políticas generales que no toman en cuenta el impacto diferenciado en hombres y mujeres o a programas específicos para la población femenina que suelen tener poco o nulo impacto en

la desigualdad de género, debido a que se dirigen a la mujer de forma aislada, omitiendo su contexto socioeconómico y cultural. Con el enfoque de Clert, podemos dar cuenta de que los mecanismos para lograr la igualdad y erradicar la pobreza, no deben considerar estos fenómenos como aislados, sino como problemas fuertemente ligados. Las acciones encaminadas a erradicar la pobreza y a lograr la igualdad, deben ser diseñadas con perspectiva de género.

La búsqueda de la igualdad debe ser el fin de la perspectiva de género. El comprender cómo opera la división genérica, puede tener consecuencias democráticas. Para Lamas, a partir de esta construcción, es posible construir reglas de convivencia más equitativas, donde la diferencia sexual sea reconocida y no sea utilizada para crear desigualdad. Con la visibilización de la categoría de género en la política social, se pueden establecer opciones de vida iguales para hombres y mujeres, que desechen prejuicios arraigados respecto a las responsabilidades públicas y domésticas: "la equidad otorgará al concepto de ciudadanía su sentido verdadero: el de la participación de las personas, con independencia de su sexo y de su deseo sexual" (Lamas, 1996: 229).

3.1 Factores de la desigualdad de género: la organización genérica del mundo y la opresión simbólica de la mujer.

Lograr la igualdad como un derecho humano, en donde tanto hombres como mujeres posean el mismo valor, sigue siendo una tarea difícil debido a la organización social genérica, es decir, aquella que ha otorgado históricamente a las mujeres un papel de subordinación, relegándolas de su participación en todos los ámbitos y confinándolas solamente al espacio doméstico y privado. Contrario a lo que se piensa, se puede definir a la opresión de la mujer como una creación histórica, debido a que se contrapone con todas aquellas características de la llamada "naturaleza femenina". Para Lagarde (1990), la condición de la mujer puede ser definida como:

Todo el conjunto de relaciones de producción y de reproducción y por todas las demás relaciones vitales en que están inmersas las mujeres independientemente de su voluntad y de su conciencia, y por las formas en que participan en ellas; por las instituciones jurídicas que las contienen y las normas, por las concepciones del mundo que las definen y las interpretan (Lagarde, 1990: 78).

La subordinación de las mujeres en la sociedad, se da bajo la premisa de que las mujeres son dependientes del género masculino, por lo que actúan y sobreviven gracias a éstos. Por ello, las mujeres deben acatar normas, deberes y poderes patriarcales, aceptando como un hecho la discriminación de la que son objeto. Bajo esta concepción, las mujeres y los hombres son desiguales "naturalmente", por lo que el principio de igualdad como Derecho Humano, no existe. Marcela Lagarde, define la opresión de las mujeres como:

Un conjunto articulado de características enmarcadas en la situación de subordinación, dependencia vital y discriminación de las mujeres en sus relaciones

con los hombres, en el conjunto de la sociedad y el Estado (...) Consiste en formas de repudio social y cultural, de desprecio y maltratos a los cuales están sometidas las mujeres por estar subordinadas, por ser dependientes, por ser consideradas inferiores y por encarnar simbólicamente la inferioridad y lo proscrito (Lagarde, 1990: 97).

La opresión de la mujer se da fundamentalmente debido al género, condición que les otorga un papel de subordinación y de desventaja dentro de la estructura social. Para Marcela Lagarde, el género es la categoría que corresponde al orden sociocultural configurado sobre la base de la sexualidad, es decir, a la formación social generada con base en el sexo con que nacen las personas. El género es una construcción simbólica, que contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir del sexo, siendo la base de la desigualdad entre hombres y mujeres.

La construcción social en torno al género es la primera limitante para lograr el principio de igualdad como derecho humano, ya que, según Lagarde, se trata de las características biológicas, físicas, económicas, sociales y psicológicas, eróticas, jurídicas, políticas y culturales, que determinan y expresan las condiciones reales de vida de las mujeres, desde la formación social en la que nacen y viven, hasta las relaciones de producción y de reproducción, su relación con la maternidad, el matrimonio y la fidelidad (Lagarde, 1996: 26-27). Estas características han determinado las formas de vivir, las oportunidades, los derechos y las restricciones diferentes para las mujeres y los hombres. Así, las funciones de cada individuo en la sociedad son mandatos de género, legitimados históricamente y que reproducen la desigualdad ligada al sexo con el que nacieron las personas. La sociedad ha tomado al género como un atributo "natural" que dicta las cualidades de ser hombre o mujer: el primero es igual a poder, legitimidad y sabiduría para la satisfacción de las necesidades humanas, mientras que las segundas son sinónimo de amor, cuidado, maternidad y funciones domésticas.

Con la formación social de género, las mujeres han quedado a expensas de las decisiones que toman los hombres en todos los ámbitos. En el mundo patriarcal, el dominio de los hombres sobre las mujeres es la premisa esencial. Los hombres tienen la capacidad de incluir o excluir a las mujeres en todos los ámbitos sociales y en sus propias vidas. Según Lagarde, bajo esta premisa, las mujeres que logran incluirse en los espacios sociales de poder, lo hacen "a condición de una obediencia pública que, con sus propias reglas y maneras, se corresponde con la obediencia privada exigida de manera doméstica, conyugal y familiar de cada mujer" (Lagarde, 1996: 72). La supremacía masculina es representada en la capacidad social de otorgar y quitar al género femenino bienes, pertenencia, estatuto y prestigio, así como otros atributos ligados a los Derechos Humanos como valor, libertad, espacio social, referencia de identidad, sentido a sus vidas e igualdad de oportunidades.

La organización social en torno al género se encuentra determinada por ciertas cargas de poder, las cuales aseguran que cada sujeto cumpla con los deberes que se les ha asignado socialmente, ya que da prohibiciones a los hombres y a las mujeres con el fin de especializar

las tareas en torno a su sexo, cumplir los roles y ocupar posiciones específicas que los hacen ser hombres o mujeres.

Debido a la inferioridad simbólica que tienen en la sociedad patriarcal, según Lagarde "se espera que las mujeres cumplan con el deber de obedecer y hacer cumplir las normas y los mandatos de los hombres" (Lagarde, 1996: 72). El mecanismo de dominio principal del patriarcado, consiste en la prohibición de que las mujeres se presenten cada una a sí mismas, y de que las mujeres como género, no cuenten con una representación propia. Ellas tienen prohibido representarse, pero se les exige como deber social actuar "a nombre de sus otros próximos, reivindicar sus necesidades y representar sus intereses, debido a que la mujer es definida por su sexualidad, mientras que el hombre es definido por el trabajo" (Lagarde, 1996: 72). Estos elementos, más que una construcción social, pasan a ser confinados 'elementos de la naturaleza', lo que determina la formación social y crea una ideología hegemónica, a partir de la cual, se diseñan mecanismos desde el ámbito gubernamental para mantener el orden genérico y así, la desigualdad de derechos a la que son sujetas las mujeres.

La cultura patriarcal, es decir, la estructurada con base en el género y que otorga cierto poder más elevado al género masculino, dicta que "las mujeres deben vivir a espaldas de ellas mismas, como seres para los otros" (Lagarde: 1996: 18). Para Lagarde, las instituciones "son las encargadas de lograr el consenso del orden de géneros, es decir, son éstas las que ejercen la coerción social para sancionar a quienes incumplen con las normas, los deberes y los límites de género" (Lagarde: 1996: 18). Por ello, los géneros y las relaciones sexuales, económicas y sociales que se establecen entre las mujeres y los hombres, conforman un orden político que determina la vida cotidiana de las personas, otorgándoles una posición jerárquica específica que los desvaloriza y les quita ciertos poderes y derechos. En otras palabras, la jerarquización genérica es reproducida y difundida principalmente por la esfera política o el Estado, el cual históricamente, ha incidido con políticas de género, que reproducen la división sexual del trabajo y restringen los derechos humanos fundamentales de las mujeres.

El Estado, al integrar en su estructura el orden social basado en el género, tiene un papel estratégico en la desventaja de las mujeres, ya que, al generar leyes y programas específicos para ciertas problemáticas, determina las opciones de los hombres y las mujeres, así como el poder que tienen dentro de la toma de decisiones. Así, establece implícitamente, que las mujeres no son "portadoras de derechos", ya que cada hombre y mujer tiene ciertos atributos políticos, determinada capacidad de poder, así como un lugar en los espacios sociales simbólicos que son "acorde" a su sexo.

Al estar estructurada con base en el orden genérico, el Estado asienta en sus leyes y normas jurídicas medidas que tienen poca incidencia en igualdad de género, y que más que ayudar a las mujeres a salir de su opresión, la reproducen y la perpetúan, al acentuar o a invisibilizar las labores domésticas o "de traspatio" que realizan. Al ser un factor de su opresión, el Estado mantiene a las mujeres de una manera subordinada y en una situación latente de discriminación y exclusión, a pesar de una supuesta igualdad jurídica. Con ello, aunque se ha

dado en el discurso los mismos derechos a las mujeres, en la realidad no gozan de las mismas oportunidades, lo que repercute negativamente en el principio de igualdad establecido en los documentos de los Derechos Humanos.

Desde el ámbito gubernamental, la política social que determina los programas implementados, atribuye a la mujer funciones reproductivas, afectivas e intelectuales ligadas al ámbito doméstico y familiar, dejando de lado su intromisión dentro de otras esferas fundamentales (como la económica) e ignorando las dificultades que tienen para poder acceder a una verdadera igualdad de oportunidades. Las mujeres dentro del Estado han quedado en segundo plano, ya que se ha considerado que los programas sólo deben hacer menos pesadas sus labores dentro del hogar o, en el mejor de los casos, integrarlas de manera desigual en el circuito financiero. Ello dista mucho de lograr el principio de igualdad y no discriminación en el ámbito de los Derechos Humanos, que termina por acentuar la desventaja social que enfrentan las mujeres.

Paloma de Villota, reafirma los planteamientos de Lagarde al considerar que el Estado tiene un papel estratégico en la reproducción de la desigualdad de género:

El Estado es uno de los agentes de construcción de los géneros, y ha jugado un papel activo en la creación de la situación de desigualdad de las mujeres. El ordenamiento jurídico, tanto la legislación civil, laboral y penal como el sistema judicial que lo sustenta, el sistema educacional, las acciones que ejerce (...) todo esto reproduce las desigualdades de género, incluso en el ámbito privado. El Estado, en su accionar, no es neutro en términos de género, y por lo tanto, es necesario explicitar y reconducir el sentido de su actuación y formular políticas activas si queremos alcanzar la equidad (Villota, 2004: 195).

Con la subordinación de las mujeres frente al Estado, todas se encuentran inmersas en una doble opresión genérica: ante los hombres, la sociedad y el Estado, en donde ocupan una posición secundaria, de dependencia y subordinación. Esto intensifica la desigualdad de género, que abarca tanto la vida pública, como la privada⁷.

Marta Lamas comparte esta visión, señalando que el papel o rol de género se forma con todo el bagaje de normas o prescripciones que dicta la sociedad, el Estado y la cultura respecto a los comportamientos femeninos y masculinos. Si bien existen variantes culturales, socioeconómicas y étnicas entre mujeres, de manera general todas se encuentran inmersas en una subordinación, derivada de lo que denomina "la división del trabajo más primitiva", esto es, que las mujeres asumen como propia una función reproductora y afectiva, relacionada

⁷ Además de esto, la opresión genérica no se limita a las mujeres, ya que se deriva también en otras relaciones de dependencia desigual con otros sujetos sometidos a los hombres, como niños, ancianos, e indígenas. Así, el poder patriarcal se expande a otras relaciones opresivas, ya sea de edad, clase, etnia, religión o raza, lo que para las mujeres puede representar otros grados de dependencia según estos factores. Por ejemplo, si una mujer es campesina, indígena o productora directa, puede tener doble opresión.

simbólicamente a lo privado y a lo doméstico. Así, se deja a la mujer de lado de los procesos públicos, lo que condiciona su papel y limita su potencialidad humana para "adecuarlas a su género" (Lamas, 1996: 222).

Según Lamas, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres (en especial aquellas ligadas a la reproducción) son las bases que sustentan la división sexual del trabajo, hecho que permite la dominación de un sexo sobre otro, "al establecer una repartición de ciertas tareas y funciones sociales" (Lamas, 1996: 224). A su vez, la subordinación de la mujer, se debe a la idea de que la reproducción tiene una mayor cercanía con la naturaleza. Por ello, históricamente se ha asociado a las mujeres con "lo natural" y a los hombres con lo cultural; "cuando una mujer no quiere ser madre ni ocuparse de la casa, es porque se quiere salir de la esfera de lo natural" (Lamas, 1996: 224). Señala que la forma en que se interpreta el mundo con una perspectiva de las diferencias biológicas (o concepción "naturalista"), impide alcanzar la plena igualdad de oportunidades para las mujeres.

Para Lamas, la invisibilización histórica del trabajo doméstico se debe principalmente a las concepciones de género, las cuales, adjudican las labores de atención y cuidado humano en la esfera privada a las mujeres como su función "natural y como expresiones de amor. Por ende, el trabajo remunerado es atribuido al género masculino, debido a su función "proveedora" dentro del círculo familiar, hecho que repercute en las medidas adoptadas por el gobierno que, al ignorar la raíz cultural de la desigualdad de género, confinan a las mujeres a las actividades de cuidado, y cuando pretenden desempeñarse en otros ámbitos, "reproducen actitudes que refuerzan su imagen tradicional como personas ineptas para ciertos trabajos" (Lamas, 1996: 224).

Es decir, si bien los roles de género parten de la diferente anatomía entre sexos, no son más que una valoración simbólica, la cual dista mucho de ser una capacidad real. A su vez, son reproducidos desde el Estado, institución que se encarga de asignar, mediante sus políticas y programas, acciones que perpetúan la subordinación de la mujer, refuerzan sus actividades domésticas, las sobrecargan de labores y les quitan sus derechos humanos fundamentales. A pesar de mencionar discursivamente la importancia de superar la desigualdad de género, y de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, desde el Estado se ignora el elemento cultural que genera la desigualdad de género, así como los diferentes roles que tienen que desempeñar las mujeres en la sociedad neoliberal. Estos factores impiden a las mujeres acceder a la igualdad de oportunidades, por lo que los programas se limitan a usarlas como un instrumento para que logren con mayor eficiencia su objetivo.

Por ello, las acciones tendientes a solucionar la desigualdad de género y la opresión femenina deben partir del reconocimiento de que cada cultura tiene elementos distintivos para reproducir el patriarcado. Cada cultura tiene prácticas, ideas y representaciones sociales características que determinan el papel tanto de hombres como de mujeres. Dicha construcción simbólica (el género) es lo que reglamenta y condiciona el comportamiento de

las personas, lo cual debe ser el eje rector de cualquier programa que incorpore en sus medidas solucionar la desventaja de las mujeres y darles los mismos derechos.

Mediante el proceso de construcción del género, la sociedad fabrica las ideas de lo que deben ser los hombres y las mujeres, de lo que se supone es "propio" de cada sexo" (Lamas, 1996: 217). Por ello, la igualdad y no discriminación plasmada en los derechos humanos es un hecho que no se puede alcanzar si no se toman en cuenta todos aquellos presupuestos sociales, culturales y políticos que han reproducido históricamente la desigualdad de género. Los programas encaminados a corregir la desigualdad de género, así como otros problemas que recaen mayormente en las mujeres (como la pobreza), deben tomar en cuenta el hecho de que, en el neoliberalismo, las mujeres pueden tener distintos roles en la sociedad: en algunas situaciones como madres, y en otras como trabajadoras.

Lo que es erróneo, según Lamas, es sostener que la esencia femenina debe limitarse a los trabajos de cuidado, o a ciertos tipos de trabajo, en especial a los comunitarios y los colaborativos. Ello supondría plantear como "natural" lo que en realidad son un conjunto de complejos procesos económicos y sociales, aceptando equivocadamente, además, que la igualdad de oportunidades es algo completamente ajeno a la garantía universal de los derechos humanos (Lamas, 1996: 217).

4. Importancia del diseño de políticas públicas con enfoque de derechos y la perspectiva de género para lograr el principio de igualdad como Derecho Humano.

En la actualidad, es innegable la importancia que han adquirido en el discurso la problemática de la desigualdad de género en el ámbito de las políticas públicas, así como la inclusión de la garantía de derechos, habiendo atravesado un largo proceso para que sea reconocida en los lineamientos de los programas. No obstante, sólo en el discurso se ha incorporado el tema de los derechos y la problemática de la mujer, como si ello automáticamente significara la integración de ambas perspectivas dentro de los programas, para el logro de la garantía de los derechos humanos en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

A pesar del reconocimiento discursivo de la importancia de atender las desigualdades de género y garantizar los derechos, las medidas optadas por los gobiernos han dejado de lado los objetivos principales del enfoque de derechos y de la perspectiva de género. Las instituciones internacionales de desarrollo han estimulado que los gobiernos nacionales emprendan acciones para lograr el avance igualitario entre hombres y mujeres (así como de otros grupos que han sido excluidos), la mayoría de las cuales, sólo han nombrado el enfoque de derechos y la perspectiva de género, y no han propiciado una instrumentación basada en éstas.

La importancia del uso de la perspectiva de género para lograr el principio de igualdad, y a su vez, facilitar la garantía de los derechos humanos en mujeres y hombres, radica en las crecientes dificultades que enfrentan las mujeres hoy en día. Es ampliamente conocido y documentado que los cambios económicos de los ochentas han derivado en una proliferación de la desigualdad y la pobreza en América Latina, mientras que el rol que desempeñan las mujeres se ha sobrecargado de labores, ya que los efectos negativos del ajuste han propiciado que deban dedicarse al trabajo asalariado para compensar las fuertes caídas del ingreso dentro de los hogares.

A su vez, las mujeres se han visto forzadas a invertir más tiempo en las labores domésticas que han venido realizando históricamente, lo que ha traído resultados negativos a sus vidas. El trabajo que las mujeres realizan comunitariamente también ha aumentado, por lo que su carga y presiones se han multiplicado por los diversos papeles que desempeñan en la sociedad. Además, han tenido que desarrollar nuevas estrategias para lograr un acceso a diversos mecanismos de participación en los mercados y han visto modificada su recomposición familiar para poder participar activamente en el sector laboral (Banco Interamericano de Desarrollo: 42).

Los encargados de diseñar los programas, han comenzado a incluir a las mujeres en sus esfuerzos por erradicar la pobreza, optando por la canalización de los recursos hacia ellas. Ello responde a que se ha concebido que, para lograr la igualdad de género y hacer efectivos sus derechos humanos, es suficiente ayudarlas a satisfacer sus necesidades básicas. Así, se ha incluido a las mujeres como un elemento prioritario dentro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, señalando que el empoderamiento económico es el mecanismo principal para

que las mujeres en pobreza, puedan gozar de la igualdad de oportunidades y de derechos. Esto ha dado paso a los Programas de Transferencias Condicionadas, práctica usual de combate a la pobreza en América Latina, y que representa el más claro ejemplo de cómo las mujeres se han incluido en los programas, sin que ello suponga que están concebidos bajo la perspectiva de género.

En otras palabras, si bien las mujeres han cobrado importancia dentro de las medidas para contrarrestar la pobreza, eso no ha significado verdaderamente la integración de la perspectiva de género, ni mucho menos la ruptura del sistema patriarcal que históricamente las ha subordinado. Dentro de los programas, a la mujer se le siguen asignando tareas (o corresponsabilidades) basadas en la división sexual del trabajo, las cuales perpetúan su subordinación y les impiden un verdadero empoderamiento.

El limitado resultado de los programas de combate a la pobreza respecto a la igualdad de género, se debe a que se siguen basando en la “antigua noción de que el hombre es el generador de ingresos y la mujer es un grupo vulnerable que debe ser atendido” (haciendo alusión a su histórico papel como madres y esposas), ignorando que, bajo el neoliberalismo, la mujer ha debido adoptar nuevos papeles, ya sea como jefas de hogar, como organizadoras de las comunidades, o como dirigentes políticos. Esto quiere decir implícitamente, que los programas no han usado la perspectiva de género en el diseño de los programas para combatir la pobreza, por lo que la igualdad como derecho humano sigue siendo totalmente ignorada.

Por otra parte, la política social en América Latina ha ignorado completamente el enfoque de derechos en su concepción, a pesar de decir discursivamente que en la instrumentación de los mismos se protegen y respetan los derechos humanos fundamentales de todos. La razón es que los programas están diseñados de manera asistencial, es decir, son utilizados meramente como una herramienta para satisfacer las necesidades básicas de la población de menores recursos, lo cual implícitamente hace que sólo protejan parcialmente los derechos de un pequeño sector poblacional (los “más pobres”). Así, los programas omiten ciertos principios de los derechos humanos, como la universalidad y la igualdad, ya que excluyen a la población, mientras que realzan la importancia de la mujer como madre y reproductora de la fuerza de trabajo dentro del hogar.

Como resultado de que el enfoque de derechos y la perspectiva de género sólo sean apuntados discursivamente dentro de los programas, y que su diseño e implementación no corresponda con lo que proponen ambos enfoques, se ha originado una tergiversación de su significado, ocasionando efectos negativos para las mujeres. Además, se considera que la perspectiva de género es algo que debe limitarse al sexo femenino, incorporándolas en un sentido utilitarista y económico, lo cual dista mucho de empoderarlas, de superar su opresión genérica y de ayudarlas a superar su pobreza.

Para Magdalena Valdivieso (2009), a pesar de todos los argumentos que se han dado desde el ámbito internacional sobre la necesidad de aumentar la igualdad entre hombres y mujeres,

en el modelo neoliberal, las causas que originan la desigualdad de género continúan casi iguales. El enfoque de derechos⁸ y la perspectiva de género que supuestamente se ha dado en todas las políticas para ayudar a las mujeres a trascender su opresión e igualar sus oportunidades, no ha sobrepasado el discurso. Además, no ha generado un cambio de paradigma, sino que, al contrario, han acentuado las disparidades y las exclusiones de la mayoría de las mujeres. Esto se debe a que, en la actualidad, las lógicas de producción, distribución y consumo, siguen estando basadas en los principios patriarcales, lo que profundiza las brechas entre hombres y mujeres y acelera la producción de la pobreza para las mujeres en el mundo (Valdivieso, 2009: 31).

De llegarse a incluir la problemática de la desigualdad de género dentro de los programas, los encargados de implementarlos solamente suman la perspectiva de género a la concepción patriarcal del mundo, e ignoran que se deben modificar de raíz las creencias, los valores y los principios de esta sociedad en sí misma, concibiendo la pobreza como un fenómeno vinculado a la desigualdad de género. Erróneamente, se cree que al decir "perspectiva de género", prácticamente las personas poseen una nueva concepción del mundo, dejando de lado que, en la vida cotidiana, el género se sigue pensando desde una perspectiva androcéntrica.

Hasta ahora, la omisión del enfoque de derechos y de la perspectiva de género en la concepción e instrumentación de las acciones gubernamentales, ha hecho que la desventaja que enfrentan ciertos grupos excluidos, en especial las mujeres, siga igual en todos los ámbitos. La integración de la mujer en los programas, al no basarse en el enfoque de derechos y la perspectiva de género, se ha visto centrada únicamente a temas como su relación con el medio ambiente, su incorporación en los procesos de producción, la atención a la salud reproductiva de éstas, la violencia que sufren, su inclusión en procesos democráticos y de ciudadanía limitados, y su capacitación en diversas habilidades y oficios relacionadas a su labor doméstica. Marcela Lagarde señala que:

Estas medidas atienden la desigualdad de manera superficial, fragmentada y limitada en tiempo y recursos. Con esta perspectiva, se realizan acciones temáticas con una "perspectiva de género" que se aleja de la verdadera propuesta teórica, creando programas aislados, inconexos y temporales, que sólo atienden un aspecto de la vida o de la problemática social, económica, política y cultural (Lagarde, 1996: 24).

Además, al usar de manera errónea el enfoque de derechos en los programas de combate a la pobreza, e individualizar las acciones encaminadas a la igualdad, dentro de las acciones gubernamentales se omite la totalidad de las problemáticas de las mujeres, que deben ser tratadas de manera integral y que requieren acciones complejas y de largo alcance.

⁸ Que como veremos más adelante, si bien ya se había discutido a nivel internacional su importancia, en México fue incorporado hasta el año 2014 con la "Política Social de Nueva Generación".

En conclusión, en los programas de combate a la pobreza se integra a la mujer sin que ello signifique la incorporación de un enfoque de derechos ni de la perspectiva de género. Aunque se logra visibilizar a las mujeres en el discurso, no se desentrañan las verdaderas causas de su opresión, además de que se omite un análisis o un cuestionamiento profundo de las razones por las que no puede haber igualdad de derechos. Se puede decir que los programas de combate a la pobreza de corte neoliberal, solamente son mecanismos que buscan aminorar manifestaciones de la pobreza, y en el mejor de los casos, la discriminación y la violencia doméstica. Ello no logra llegar al trasfondo de la problemática de la desigualdad de género, ni generar cambios de raíz en la garantía de los derechos humanos. En el caso de la primera, para Marcela Lagarde:

La perspectiva de género debe de ir más allá del simple nombramiento discursivo de las mujeres como actores fundamentales de la construcción social, tomarlas en cuenta, nombrarlas y gastar recursos en ellas. El supuesto fundamental del que debe partir es que las mujeres, en un mundo de opresión, no deben ser parte de los esfuerzos institucionales económicos y políticos, ya que el desarrollo y la participación democrática son asuntos masculinos (Lagarde, 1996: 23).

5. Estrategias para la igualdad de género: el Desarrollo Humano con perspectiva de género y el empoderamiento.

A lo largo del siglo XX, se propusieron diversos enfoques de desarrollo para que los países Latinoamericanos lograran un crecimiento económico generador de justicia social. A partir de las reformas del ajuste estructural de los años ochenta (que dieron paso a un régimen de mercado desregulado), quedó demostrado que un mayor crecimiento económico no es garante de mejora social, por lo que se plantearon nuevos paradigmas para concebir el desarrollo.

Debido a que la globalización afectó negativamente en mayor medida a las mujeres⁹, y ante todas las críticas a los modelos de desarrollo previos que ignoraron las adversidades que enfrentan y su importancia dentro del desarrollo económico¹⁰, se comenzó a plantear la importancia de lograr la igualdad, en especial, entre hombres y mujeres. Así, las políticas implementadas a partir de las reformas del ajuste estructural, introdujeron el concepto de género en las agendas políticas y económicas de los Estados y del capital financiero, con el fin de plantear la problemática de la desigualdad en los enfoques del desarrollo económico. Para lograr la igualdad de género, se propusieron a partir de entonces diversas estrategias,

⁹ A pesar de que se ha mencionado la importancia de lograr la igualdad de género en la formulación de políticas, éstas siguen siendo las más castigadas por los efectos negativos del neoliberalismo, dándose un aumento exponencial de la pobreza en las mujeres, que han tenido que ser expulsadas de sus familias para trabajar en el mercado laboral.

¹⁰ Según Alicia Girón, "la teoría del desarrollo del siglo XX, elaborada en América Latina y conformada en dos corrientes (la teoría estructural desarrollada desde la CEPAL y la teoría de la dependencia), jamás tomó en cuenta a las mujeres (...) ya que orientó más su crítica a los flujos externos y a la necesidad de la industrialización para alcanzar un desarrollo semejante al de los países desarrollados, que a lograr la equidad de género". (Girón, 2009: 79- 80).

entre las que destacan el concebir la realidad en términos de Desarrollo Humano y el empoderamiento. No obstante, como veremos más adelante, esto no ha significado la implementación de políticas bajo la perspectiva de género.

Como se mencionó, a partir de este siglo se ha comenzado a plantear la necesidad de concebir la realidad en términos de Desarrollo Humano, el cual, ha sentado las bases para conseguir la igualdad de oportunidades de todas las personas, y a su vez, ha planteado nuevas formas de concebir la desigualdad de género. El paradigma de Desarrollo Humano toma como medida la satisfacción de las necesidades vitales de todas las personas, así como los mecanismos para ello. El Desarrollo Humano toma como criterios para medir la calidad de vida de las personas la salud, la educación, la producción de alimentos, el estado nutricional, el ingreso, el empleo, la pobreza y la participación social. Además, asume especial relevancia la situación de la mujer, de la infancia, del medio ambiente, la política, la guerra y la cultura (Lagarde, 1996).

El paradigma del Desarrollo Humano ha sido planteado principalmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como una respuesta a los resultados negativos de las propuestas nacionales minoritarias ante la globalización, tal como la pobreza, la exclusión y la marginación de la mayoría de las personas, fenómenos que dejan de lado la desventaja de las mujeres y los problemas sociales derivados de la opresión de género¹¹. El Desarrollo Humano como paradigma, ofrece la construcción de alternativas para enfrentar la monopolización, y eso significa simplemente democratizar, reparar los daños, y resolver los problemas ocasionados a los pueblos, a los grupos sociales y a las personas por ese tipo de orden social, principalmente a través del acceso a sus Derechos Humanos fundamentales.

Para Marcela Lagarde, existen varios principios que convergen con el paradigma del Desarrollo Humano: la equidad, la sustentabilidad, la productividad y el empoderamiento. La equidad "remite a la diversidad y reconoce además las enormes desigualdades actuales en la posibilidad de acceder a las oportunidades para mejorar la vida" (Lagarde, 1996: 104) Ésta se fundamenta en la importancia de que todas las personas participen en el desarrollo para enfrentar las desigualdades. Tratar a los sujetos mediante criterios equitativos para que todos gocen de las mismas oportunidades es su premisa básica. La equidad "puede ayudar a visibilizar las diferentes cargas sociales asociadas al sexo, así como a crear criterios diferenciales con base en ello" (Lagarde, 1996). Al plasmarlo en los programas de combate a la pobreza, la equidad puede impulsar mecanismos para enfrentar las dobles y triples jornadas de trabajo que tienen las mujeres, la desvalorización de sus actividades y los

¹¹La importancia de pensar en términos de Desarrollo Humano, según Marcela Lagarde, estriba en que:

"El neoliberalismo se encuentra asentado en diversos mecanismos que perpetúan la dominación patriarcal. Entre estos, destaca la expropiación de bienes y recursos, la exclusión, la concentración y monopolización de los bienes, la reducción de las instancias de mediación social, la eliminación del Estado social y el control de los medios de comunicación (Lagarde, 1996).

privilegios masculinos que los excluyen de las tareas afectivas, lo cual induce inevitablemente al logro de la igualdad como un Derecho Humano.

El empoderamiento es otro elemento fundamental del paradigma del Desarrollo Humano, el cual se basa en la premisa de que "el poder debe ser un atributo de las personas, de cada una de ellas y de los grupos y categorías sociales". La raíz de esto es la constante (y creciente) monopolización de poderes de dominio en ciertos grupos por el sexo masculino (Lagarde, 1996: 110). El empoderamiento asume su importancia dentro del Desarrollo Humano debido a que permite dotar a las personas de poder para vivir, desarrollarse, gozar de bienestar, tener oportunidades y acceder a una buena calidad de vida. El empoderamiento significa paridad entre los seres humanos (lo cual remite a la igualdad plasmada en los derechos humanos), y aspira a que todos puedan participar democráticamente en el desarrollo, sin que unas vidas se superpongan a otras.

A su vez, el empoderamiento también exige que se destinen recursos para que las personas tengan acceso a las actividades productivas y al crédito para que puedan competir en igualdad de condiciones. No obstante, Lagarde indica que también en el empoderamiento se debe utilizar un enfoque de género, debido a que la mayoría de veces las mujeres sufren injusticias "al no considerar que la igualdad con los hombres requiere múltiples acciones y políticas, y recorren un entreverado camino pleno de conflictos y auténticas luchas de poder" (Lagarde, 1996: 112). Al vivir en una sociedad patriarcal, los hombres no permiten que las mujeres se empoderen, por lo que este aspecto se hace imposible debido a la perpetuación de normas, creencias y prácticas sociales que asumen la subordinación de la mujer como algo dado. Así, el empoderamiento se hace un objetivo inalcanzable si no se toman en cuenta todos aquellos elementos históricos que hacen que en una sociedad se reproduzcan prácticas de subordinación de la mujer.

Para la autora Gita Sen, el empoderamiento es una cuestión relacionada con el poder que transforma radicalmente todas las relaciones de poder en favor de todas las personas que, históricamente, han tenido poca o nula autoridad sobre sus propias vidas. Esta autora indica que el empoderamiento contiene dos aspectos centrales: el control sobre los recursos (físicos, humanos, intelectuales, financieros y el de su propio ser), y control sobre la ideología (creencias, valores y actitudes). Así, Sen define el empoderamiento como "el proceso de ganar control" (Sen, 1998:122).

Según Sen, el empoderamiento no se puede dar automáticamente a las personas, ya que incluye un proceso de transformación personal, en donde desde su conciencia, adquieren autoestima y confianza, elementos con los cuales, poseen la capacidad de vencer las barreras que les impiden acceder a los recursos. Por ello, Sen señala que:

El gobierno no empodera a las personas, las personas se empoderan a sí mismas. Lo que las políticas y las acciones del gobierno pueden hacer es crear un ambiente de apoyo o actuar como una barrera al proceso de empoderamiento (Sen, 1998: 123)¹².

Al concebir que el empoderamiento es un proceso mental, Sen sostiene la importancia de que éste comience en la conciencia de las mujeres, con el fin de que trasciendan su visión de “víctimas” y de “ser para otros”, cambien su auto aceptación y obtengan un mayor control, primero sobre sus vidas y después sobre los recursos. Señala que “hay razones intrínsecas como instrumentales para creer que el empoderamiento es, o debería de ser, un elemento esencial en las estrategias, políticas y programas que buscan encarar la pobreza y lograr la igualdad de género (Sen, 1998: 127)¹³.

Otra autora, Isabel Valle, comparte la visión de Gita Sen al considerar que el empoderamiento es un proceso que debe comenzar en la subjetividad de las mujeres, debido a que la sociedad patriarcal define que las diferencias biológicas del cuerpo de las mujeres respecto al de los hombres son inferiores, además de que éstas poseen una deficiencia subjetiva de capacidades. Para Valle, el empoderamiento debe ir más allá de la apropiación de los recursos (económicos), llegando a que las mujeres tengan conciencia de que tienen la capacidad de intervenir en el poder. La autora señala que:

No es suficiente, aunque sean indispensables, las acciones educativas, laborales y políticas; es preciso intervenir específicamente sobre la no conciencia en la mujer de la existencia del poder (...). La toma de conciencia de su propio poder y la existencia de una vida propia se convierten de esta manera en las claves que permiten a la mujer hacerse dueña de su propia historia, de ser sujeta de su propio deseo, y utilizar en el ámbito público su propio poder (Valle, 2003: 59).

Además de esto, Valle señala que el empoderamiento es necesario para lograr la igualdad, pues articula la equidad con la autoestima de las mujeres, lo que les ayuda a conquistar tres tipos de poder: social, político y psicológico. La conquista de estos tres poderes se traduce en poder de información, conocimientos, acceso a recursos sociales y financieros, poder de acceso también a los procesos democráticos y de las decisiones que les afectan (Valle, 2003: 59). Por ello, el empoderamiento es un elemento central en cualquier proceso de intervención

¹²Por esto, la autora indica que las acciones del gobierno que pretenden empoderar a la mujer mediante programas son erróneas, ya que son diseñados como una dádiva, además de que se alejan de la importancia que tiene el crear espacios para que las personas se empoderen a través de la seguridad personal para que puedan participar en el desarrollo. Sen señala que:

El escollo en algunos de estos (programas) es que el empoderamiento de las mujeres puede ser visto en términos de aumentar sus ingresos, bienes, empleo, educación, entre otros, pero no como una forma en la que ellas mismas construyan su capacidad para planificar, monitorear y evaluar los programas (Sen, 1998: 124).

¹³ Para esto, propone fundamentalmente el mecanismo de la democracia, con el cual las personas adquieren la autonomía y la seguridad necesaria para participar en la toma de las decisiones que afectan sus vidas.

social, y a su vez, se vuelve crucial para que las mujeres puedan poseer la igualdad de oportunidades.

Para lograr un verdadero empoderamiento y lograr la igualdad, no basta con transferir recursos hacia las mujeres, (práctica habitual de todas las medidas gubernamentales), ya que este proceso no se limita a la posesión de los recursos monetarios y a la incorporación de las mujeres al sector financiero o productivo. Para el empoderamiento a través de un programa de combate a la pobreza, se necesita intervenir en el ámbito personal de las mujeres, con el fin de que cuenten con la seguridad, la autoestima y los conocimientos necesarios para hacer frente a los efectos negativos del reajuste económico, hacer efectivos sus derechos y, consecuentemente, lograr la igualdad de género.

Como se mencionó anteriormente, las teorías y las políticas del desarrollo han sido criticadas por no percatarse de que el problema del género es parte de la misma problemática social, como la pobreza, y por no incluir a las mujeres y sus problemáticas en la misma construcción teórica del desarrollo. Con un sentido patriarcal del mundo, se ha determinado que las mujeres deben aceptar las políticas como dádivas sin intervenir dentro de ellas. Esto se acentúa si las políticas son para los pobres, en donde las mujeres tienen menos capacidad para actuar y hacerse escuchar. Ver el desarrollo con perspectiva de género, permite eliminar políticas que no contribuyen a crear nuevos mecanismos para satisfacer todas las necesidades, carencias y privaciones de las mujeres.

Con estos argumentos, y ante la omisión del enfoque de derechos y la perspectiva de género dentro de todas las medidas gubernamentales, se ha dado la construcción del Desarrollo Humano con perspectiva de género, resultando en la búsqueda de oportunidades por parte de los sujetos que han quedado excluidos del proceso de desarrollo: indígenas, homosexuales y, sobre todo, mujeres. Básicamente, el paradigma del Desarrollo Humano plantea la reivindicación de los sujetos excluidos con el fin de lograr la igualdad como un Derecho Humano básico. Las mujeres, como un grupo históricamente subordinado por su género, buscan la igualdad a través de este paradigma, proponiendo alternativas de vida y de desarrollo mediante su participación en procesos democráticos y movimientos sociales. Muchas autoras han documentado la importancia que ha adquirido este paradigma, proponiendo que debe ser la base con la que se sustenten los mecanismos y las políticas orientadas a la garantía de derechos, la igualdad de género y la pobreza. Bajo la perspectiva teórica de Marcela Lagarde, podemos definir una serie de funciones del Desarrollo Humano con perspectiva de género¹⁴:

¹⁴No obstante, su importancia, para Lagarde las políticas sociales enfrentan serios retos para alcanzar el Desarrollo Humano con perspectiva de género, debido a que:

La visión y las aspiraciones de las mujeres son mucho más amplias y desde luego críticas de esa posición (...). Si se construye el paradigma de Desarrollo Humano con perspectiva de género, la mirada sobre los problemas, las potencialidades y las maneras de resolverlos se complejizan (...). Gracias a la inclusión más extendida de esta perspectiva, ha podido confirmarse que las mujeres y los hombres tienen necesidades y problemas de vida específicos (...). La perspectiva de género dentro del

1. Expresa las aspiraciones de las mujeres y sus acciones para salir de la enajenación para enfrentar la opresión, mejorar sus condiciones de vida y convertirse en protagonistas de su propia vida.
2. Permite comprender la complejidad social, cultural y política que existe entre hombres y mujeres, la cual ha sido omitida por otras visiones, que han considerado a las diferencias entre sexos como "naturales" (por lo que carecen de importancia para tener incidencia en el desarrollo), las cuales, comienzan a ser abordadas como construcciones históricas.
3. Ayuda a crear una nueva realidad. Posee suficientes argumentos para demostrar los nexos entre la desigualdad de género y el subdesarrollo, la pobreza, las injusticias y las formas inequitativas en que actúan los sujetos sociales.
4. Posibilita visualizar la forma en que se construyen día con día las inequidades dadas por la sexualidad de las personas, además de que permite incluir estos modelos cotidianos en los análisis institucionales para encaminar acciones hacia la igualdad genérica.
5. Conduce a una revolución intelectual interna de tipo personal y a una revolución cultural de las mentalidades, ya que implica abandonar críticamente la perspectiva creacionista de las ideologías que hegemonizan las explicaciones de género.
6. Permite crear, a través de ciertas acciones, una redistribución de los poderes sociales, así como una transformación de los mecanismos de creación y reproducción de esos poderes para eliminar la opresión de género, lo cual, se puede basar en poderes democráticos que ayuden a la consolidación de nuevos procesos para mejorar la calidad de vida de las mujeres y hombres.
7. Induce a una nueva forma de concebir el desarrollo y la democracia.
8. A la larga, esta perspectiva puede generar el desarrollo personal y social de cada persona y comunidad.

Con ello, podemos argumentar la importancia que tiene concebir todas las medidas gubernamentales bajo las premisas del Desarrollo Humano con perspectiva de género. Para plasmarlo de manera efectiva, se requiere revisar que todas las acciones encaminadas a la igualdad no tengan un resultado discriminatorio o de exclusión sobre las mujeres. Marta Lamas (1996), señala que:

Aún con políticas que parecen "neutrales", pueden ser problemáticas o traer consecuencias discriminatorias. Lo más importante es comprender que la perspectiva de género impacta a mujeres y a hombres, y beneficia al conjunto de la sociedad, al levantar obstáculos y discriminaciones, al establecer condiciones más equitativas para

desarrollo, permite visibilizar que la vida de los hombres y las mujeres es desigual e inequitativa, que entre ambos géneros hay disparidades en cuanto a condiciones de vida, acceso a oportunidades, espacios y bienes materiales y simbólicos (Lagarde, 1996: 116-119).

la participación de la mitad de la sociedad y al relevar a los hombres de muchos supuestos de género (Lamas, 1996).

El Desarrollo Humano con perspectiva de género es necesario en la época neoliberal, ya que los esquemas de desarrollo económico que se han adoptado actualmente, siguen sin considerar en sus objetivos contribuir a la igualdad de género como elemento de los derechos humanos y a la superación de los problemas derivados del género (como la pobreza). Con todo lo anterior, se hace evidente la importancia que adquiere partir de este enfoque para poder plasmarlo en todas las políticas tendientes a destruir la organización social basada en el género. Podemos a su vez, señalar que, para incidir en la desigualdad de género dentro de los programas de combate a la pobreza, no son suficientes medidas compensatorias y asistenciales para las mujeres, que les den valor económico pero que distan mucho de empoderarlas (para que sean dueñas de sus propias vidas), de otorgarles autonomía y que sean incapaces de transformar el orden genérico que impide la igualdad de oportunidades. Tampoco se trata de impulsar medidas que reduzcan los daños que la concepción patriarcal del mundo les ocasiona, tratando solamente de insertarlas al mercado mediante la formación de su capital humano.

Se trata de crear mecanismos que sean concebidos bajo el enfoque de derechos y la perspectiva de género, para que impulsen una nueva forma de ver la realidad social, que modifiquen los roles (tanto de mujeres como de hombres), que tomen en cuenta elementos de la opresión de la mujer que se han dejado de un lado (como las concepciones culturales que la reproducen y la exclusión a la que se enfrentan las mujeres en la sociedad en general y frente al Estado) y que establezcan mecanismos que promuevan la garantía de todos los derechos humanos, generando así la igualdad de oportunidades. Sólo así, y tomando en cuenta la relación que existe entre el género y la pobreza, se podrá tener un resultado positivo en la erradicación de ésta y en el logro de la igualdad.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL NEOLIBERALISMO.

1. Los Organismos Internacionales y la política social.

A través de los años, la política social y económica en América Latina ha atravesado un proceso de transformación conceptual, respondiendo a la reorientación del papel del Estado y a los nuevos modelos de desarrollo económico legitimados por los diferentes organismos multilaterales, como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es decir, con los enfoques de estos tres organismos, se sentaron las bases para la orientación y la implementación de las políticas públicas en la región latinoamericana y, por ende, la mexicana. Además, son dichos organismos quienes guían la forma que se abordan desde el ámbito de las políticas públicas ciertas cuestiones específicas, como la pobreza, la desigualdad económica y de género, el sector rural y la garantía de derechos.

Dado que nuestro interés recae en los derechos humanos y la igualdad de género, es necesario conocer la forma en que los organismos internacionales han retomado dichas temáticas, para poder analizar si los programas de combate a la pobreza mexicanos han abordado u omitido lo referente a género y derechos humanos. Por ello, primero analizaremos los planteamientos de los organismos internacionales; posteriormente, es importante conocer los programas de combate a la pobreza en México, con la finalidad de demostrar cómo han sido acotados por los organismos multilaterales. Con esto, podremos en capítulos posteriores, analizar la forma en que se ha integrado la cuestión de la desigualdad de género dentro de los programas y, ante la omisión del enfoque de derechos, poder ver qué mecanismos se han instrumentado para garantizar a las personas el cumplimiento de sus derechos.

2. Neoliberalismo en América Latina.

2.1 El Estado de Bienestar.

Antes de la implementación del modelo neoliberal, el desarrollo de los países latinoamericanos estaba basado en un estilo de desarrollo interno, en donde los países buscaban el crecimiento económico para lograr la llamada “justicia social”. Este paradigma, denominado Estado de Bienestar, abarcó desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los setenta, y se caracterizó porque el Estado era el responsable fundamental del bienestar social; es decir, otorgaba a la población los servicios básicos que necesitaba. Con este modelo, se concebía a la industrialización sostenida como el eje del desarrollo económico, por medio de la cual se lograría sacar a las naciones del bloque de su situación de subdesarrollo y podrían tener la capacidad de aprovechar los beneficios del progreso tecnológico.

La industrialización sostenida como estrategia de desarrollo, suponía que, si se lograba tener un crecimiento económico a través de un mercado interno efectivo, también se lograría un

desarrollo social basado en el elevamiento de los salarios reales y el acceso de toda la población a servicios básicos. Así, se proponía que una política económica efectiva debía ser proteccionista (defender intereses internos) y debía promover deliberadamente la industrialización por medio de la cooperación entre países dentro del bloque (CEPAL, 1985: 3). Según la CEPAL, a largo plazo, la industrialización aumentaría el nivel de vida de toda la población, por lo que el desarrollo se convertiría en un proceso auto sostenido (CEPAL, 1994: 23)

En 1970 el problema de la desigualdad a pareció como un factor explicativo de la realidad regional, éste se explicó como resultado de los rápidos cambios sociales derivados de la industrialización, así como de las tensiones potenciales dentro de la región. Se planteó que entre los factores que la originaban, se encontraba la persistencia de problemáticas en la estructura agraria; el nuevo papel de los grupos juveniles; el nacimiento de una nueva pequeña élite que concentraba el poder y mantenía fuertes vínculos con el Estado para el manejo de sus intereses y, sobre todo, el exponencial crecimiento de la población (en especial de las zonas urbanas) (CEPAL, 1985: 23).

En este sentido, la CEPAL propuso que los programas sociales debían orientarse principalmente a la forma en que los países podían afrontar los problemas sociales derivados particularmente del crecimiento de la población, así como de la inflación. La perspectiva de la CEPAL sobre lo social suponía políticas “desarrollistas”, las cuales planteaban que el progreso económico derivado del industrialismo debía ser garante del desarrollo social y promotor de la justicia social, ya que éste permitiría absorber mano de obra y, por ende, ayudaría a elevar el ingreso de las personas, así como acceder a los servicios sociales. (CEPAL, 1995: 3). Sin embargo, a raíz de la crisis fiscal de los ochenta, se dio una ruptura paradigmática respecto a los planteamientos desarrollados durante el Estado de Bienestar, resultando en una alteración de políticas económicas para tener acceso o permitir la entrada de abundantes recursos financieros de la banca transnacional en la región, dando origen a la transformación económica y a terminar con la perspectiva de la industrialización interna como garante del crecimiento económico y del desarrollo social.

1. La política social neoliberal desde los Organismos Internacionales.

A principios de los años ochenta, la política de sustitución de importaciones, así como el proteccionismo estatal, fueron declarados las causas principales de la crisis económica. Por ello, los principales organismos internacionales comenzaron a promover un nuevo modelo de desarrollo económico (partiendo de las premisas de la economía neoclásica) para transformar la dinámica de comercio interno en políticas de mercado global: el neoliberalismo. Este nuevo paradigma de desarrollo incluyó estrategias como la privatización, monopolización y desregulación de mercados financieros y laborales. Además, este modelo global de desarrollo significó modificaciones en el rol que debía desempeñar el Estado, los objetivos de las políticas públicas y el papel de los actores.

Bajo la lógica neoliberal, el desarrollo social en América Latina pasó a estar subordinado a las políticas económicas, aunque ya se había demostrado que eran insuficientes para lograr la integración de los sectores subordinados al desarrollo nacional, pues los resultados reflejaban la persistencia de una sociedad cada vez más inequitativa, y una agravada dependencia económica, comercial, financiera y tecnológica de la región (CEPAL, 1990).

La nueva lógica económica transformó los objetivos de las políticas en el plano económico y social. Bajo esta perspectiva, era necesario recuperar el equilibrio macroeconómico, acabar con la inflación, retirar al Estado de ciertas áreas que agrandaban su déficit y priorizar al sector privado. Para el desarrollo social, sólo bastaban políticas compensatorias y de inversión en capital humano, ignorando la distribución del ingreso como objetivo debido a que éste podía afectar el crecimiento económico.

Por otra parte, se comenzó a concebir a los sujetos sociales como "nuevos" instrumentos de acción política, los cuales permitirían reconocer la existencia de sectores oprimidos, además de transformarlos en actores sociales, políticos y en propios sujetos de la democracia. Ya no se concibieron como simples miembros de una categoría ocupacional o un grupo con ciertos intereses, sino como individuos definidos categóricamente con base en la privación de sus necesidades básicas, y articulados en función de una o varias reivindicaciones colectivas según sus carencias (CEPAL, 1990).

La racionalización de los recursos destinados a lo social pasó a ser primordial, ya que se concluyó que "un mayor gasto público no siempre es la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar". Por ello, lo social fue visto en función de: 1) aumentar la eficiencia, corrigiendo errores de diseño e implementación de los programas, así como un mejor control en el monitoreo y evaluación de las políticas; y 2) elevar la eficacia del gasto para alcanzar los objetivos de redistribución social (CEPAL, 1994: 21).

También, se propuso dejar de lado la idea de un Estado paternalista, que velara por los intereses de todos los ciudadanos. Se impusieron medidas que redujeron su intervención hacia el libre flujo de la economía y el mercado. Así, la administración de la pobreza,

pasó de ser una responsabilidad colectiva y gestionada por el Estado que impulsaba vías para la integración de la población al desarrollo, a ser una responsabilidad del individuo, en el supuesto de que éste podía acceder a los beneficios del mercado por medio de políticas sociales que fortalecieran sus capacidades, es decir, que se orientaran a la creación de "capital humano, considerado el principal factor productivo de cada país (CEPAL, 1990: 19).

Las políticas sociales debían expandir la posibilidad de ampliar el capital humano de toda la población, con el fin de que la sociedad contara con una cantidad suficiente de recursos humanos calificados y flexibles para adaptarse al proceso productivo. De esta manera, el Estado pasó a ser un responsable parcial del financiamiento de los programas orientados a la población de menores recursos (CEPAL, 1995: 5). Bajo el paradigma neoliberal, se

estableció que el sector público sólo llevaría a cabo una parte de las acciones destinadas a satisfacer las necesidades sociales de las personas, y que su actuación se completaría con las realizadas por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (CEPAL, 1995: 10).

Por ello, apareció el “sector comercial” como un nuevo actor que atendería sólo a una clientela solvente económicamente, lo que ayudaría a crear las condiciones necesarias para que los recursos estatales pudieran dedicarse en su totalidad a los grupos sociales menos privilegiados (CEPAL, 1995: 13).

Los objetivos de la política social se limitaron a la protección de los que no pueden incorporarse o son excluidos del proceso de crecimiento económico global (denominados “sectores vulnerables”: mujeres, indígenas, pensionados, pobres, ancianos y niños). La propuesta era orientar una parte del gasto público a acciones de protección hacia los más vulnerables, ya sea por condiciones económicas o climáticas, y a la creación de infraestructura o programas de empleo para población pobre no asalariada. La política social tendría la función primordial de crear los prerequisites de crecimiento económico, pues en medida en que se dispusiera de capital humano (capacitado), las personas podrían acceder a los puestos de trabajo creados por el desarrollo.

Ante la priorización del gasto social, se planteó que todos los programas debían ser instrumentados desde un principio de equidad, con un criterio asignativo concentrado en la parte baja de la pirámide social y otorgado mediante criterios de focalización y cobertura, en “los más necesitados” como población objetivo, tanto por su situación extrema como por su “capacidad” de solucionar sus problemas. El eje de las políticas públicas fue entonces, la fácil integración económica de las personas que quedaran relegadas al consumo.

Serrano (2005) y Banegas (2001), definen una serie de características de la política social en la región bajo el enfoque neoliberal, entre las cuales podemos destacar:

- 1) Son programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo.
- 2) Definen objetivos de soporte y alivio la pobreza y de inversión de capital humano.
- 3) La mayoría de las transferencias son de carácter condicionado.
- 4) Las transferencias tienen la gestión de sus recursos enfocados principalmente en las áreas de la educación, la salud y la nutrición.
- 5) Están claramente focalizados en la población en pobreza y pobreza extrema, para su medición usan distintas metodologías y técnicas.
- 6) El Estado asume la única responsabilidad de incorporar a los individuos en el mercado, protegiendo sólo los que son considerados como “vulnerables”.
- 7) Principalmente, las mujeres son las receptoras de las transferencias, ya sea porque las reglas de operación así lo explicitan o porque así se dan en la práctica.
- 8) Varios de estos programas se enfocan en el “derecho a la inserción social”.

- 9) Son programas altamente centralizados, requieren el apoyo local para su ejecución, cuentan con un alto grado de tecnología que facilita la transferencia de recursos y están subordinados al apoyo de la banca multilateral.
- 10) Son gestionados bajo el principio de la racionalidad, en la idea de que son los mercados y no el Estado quien mejor administra los recursos.

En conclusión, los programas de combate a la pobreza en América Latina son un claro ejemplo de las características de la política social típicamente neoliberal. Estos programas son altamente sectorializados y transitorios, cuyo objetivo es paliar la pobreza en sí misma y no sus causas estructurales. Las transferencias hacia los grupos focalizados seleccionados se hacen de manera condicionada, y siguiendo una lógica en la que el fin es dotar a las personas de las capacidades de adaptarse a la división global del trabajo.

3. Organismos Internacionales y la política social, los derechos y el género.

A partir de la implementación del neoliberalismo en América Latina, organismos como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, posteriormente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantearon una serie de criterios referentes a la política social y económica que las naciones latinoamericanas debían seguir. Propusieron que el Estado debía reducir su papel en la economía, dejando al sector privado y el mercado, a cargo del proceso de desarrollo y la asignación de recursos. A su vez, debía garantizar un desarrollo equitativo, donde se promoviera la práctica democrática (incluyendo derechos de los ciudadanos y formación de organizaciones comunales e institucionales) y la satisfacción de necesidades económicas de la población.

Así, los programas se focalizaron en los pobres, debido a su aumento: de 136 millones pasaron a ser 170 millones; es decir, un tercio de la población de la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1970). Los organismos plantearon la necesidad de elevar los ingresos de dicho sector poblacional -incluyendo los salarios-, para que satisficieran sus necesidades básicas con sus propios medios, a través del mercado y del sector privado. Por su parte, el Estado ayudaría solamente subvencionando algunos de sus alimentos básicos.

Este enfoque dio un giro a partir de la década de los noventa, debido a que la política social no se centró sólo en los pobres, sino en los “más necesitados” o los “más pobres” dentro del sector de la población que vivía en pobreza. Así, Banco Mundial, CEPAL y PNUD, plantearon nuevos criterios sobre cómo debía ser la política social. En primera instancia, los tres organismos sostuvieron que se debían mejorar las condiciones de vida del sector más pobre, mediante políticas que actuaran como compensación social, haciendo uso de las transferencias monetarias y de políticas que estimularan la participación social para tener mayor libertad democrática y un mejor acceso al mercado y a los créditos. De manera particular, PNUD enfatizó que:

los países en desarrollo deben invertir fuertemente en todos los niveles de formación de capital humano, sobre todo en capacidades técnicas y administrativas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1992: 100).

En segundo lugar, se hizo hincapié en que es la sociedad la que debía participar en la formulación de políticas públicas. En este sentido, se concibió que ya no sólo era el sector privado el único capaz de satisfacer las necesidades básicas de los “más pobres”, sino que ahora ellos mismos podían influir en las decisiones concernientes a la formulación de programas para su propio beneficio. Así, Banco Mundial señaló:

las políticas públicas deben estar sustentadas por un compromiso constante de mejorar las condiciones de vida de los pobres, y los factores políticos tienen un peso decisivo para lograr ese fin (Banco Mundial, 1990: 3).

Para lograr programas centrados en los pobres, se requería un reajuste en el presupuesto público y en las prioridades de cada país, de manera tal que todas las políticas estuvieran orientadas a la formación de “capital humano”. Los organismos abogaron por una reducción del gasto social, el cual debía ser manejado bajo una perspectiva de racionalización y priorización, es decir, debía aumentar en eficiencia y eficacia (no en cantidad), reduciendo el gasto destinado a actividades costosas y deficientes.

A su vez, los organismos comenzaron a plantear la necesidad de que las políticas públicas tomaran en cuenta a las mujeres y los niños, con el fin de habilitarlas política y económicamente por ser un grupo con mayores desventajas. Por otro lado, por primera vez, el PNUD propuso que los programas debían promover el desarrollo humano y los derechos humanos. Para PNUD,

el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades, como una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener una vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de derechos humanos y el respeto a sí mismo. El desarrollo les permite a los individuos hacer uso de estas opciones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990: 19).

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa, se introdujo un nuevo concepto en los planteamientos sobre la política social: “vulnerabilidad social”, el cual hace referencia a aquellos grupos “más débiles”, o que tienen un mayor riesgo de sufrir frente a los efectos nocivos del ajuste económico y que se encuentran inhabilitados para responder y enfrentar por cuenta propia su posición de exclusión social.

Al introducir el concepto de vulnerabilidad social, los criterios sobre cómo debía ser la política social se ampliaron. Ahora, no sólo debía centrarse en los pobres, sino también en los vulnerables, por lo que los programas debían combinarse con otras acciones públicas. En este sentido, en 1999 la CEPAL propuso recuperar la universalidad de las políticas sociales,

enfaticando que éstas debían ir en pro de la disminución de la pobreza y la vulnerabilidad. Por su parte, PNUD refirió que los servicios públicos que en ese momento proporcionaban tanto el Estado como el sector privado, debían ampliarse

más allá de la educación y la salud para incluir el cuidado de los niños, y ofrecer servicios tales como guarderías públicas y almuerzos escolares. A menudo, tales servicios son indispensables para posibilitar que los hombres y las mujeres tengan oportunidades de empleo y al mismo tiempo se ocupen del cuidado de sus hijos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1995: 122).

De esta manera, el Estado debía enfocarse en velar por los intereses de los pobres, mediante el fomento de mercados para que aprovecharan los mayores beneficios posibles; es decir, se concibió al aparato público como un prestador de servicios sociales, que proporcionaría incentivos para la acción privada y voluntaria. Por ello, el papel de la sociedad -a través de las ONG- se señaló como un elemento fundamental para la formulación de políticas sociales, que promovieran la participación activa de la población, la transparencia gubernamental y la promoción de medios de información libres. Los programas debían ser planteados mediante nuevos arreglos institucionales, y debían tener el objetivo de recompensar la atención y aumentar su oferta y calidad, con lo que se reiteró la lógica de aumentar el gasto social en eficiencia y no en calidad. Por su parte, PNUD reiteró que

la formulación de políticas necesita un método de participación pública y privada, en que participen los planificadores y los usuarios, especialmente las mujeres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997: 89).

Desde la década de los ochenta y hasta 1999, los criterios sobre cómo debía ser la política social eran uniformes, pero a partir del año 2000, los planteamientos del Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD, se diversificaron e incluyeron nuevos elementos. Por ejemplo, el Banco Mundial comenzó a concebir la pobreza de manera multidimensional, argumentando que

no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación. (Banco Mundial, 2000: 12).

La concepción multidimensional de la pobreza implica diferentes estrategias para reducirla. Por ello, a partir del año 2000, el eje de los programas sociales fue la focalización, fundamentalmente en aquellas personas que vivían en las zonas más pobres y, por lo tanto, eran más vulnerables. Las prioridades en política social a partir de este año, fueron la superación de la pobreza y la indigencia, así como garantizar la equidad y eficiencia en el gasto público e invertir en capital humano.

De esta manera, CEPAL afirmó que eran necesarias las políticas sociales que promovieran la integración social, priorizaran la inversión social y productiva y, sobre todo, permitieran

el fortalecimiento de las mujeres para que ejercieran sus derechos, fortalecieran sus capacidades y disminuyera la discriminación de género (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000). Además, era necesario implementar programas que tomaran en cuenta factores extra sectoriales que afectan la salud de la población, por ejemplo, los destinados a incrementar la calidad de la vivienda, el nivel de educación, el cuidado del ambiente y la seguridad alimentaria.

Mientras tanto, el Banco Mundial planteó que para expandir las oportunidades económicas de los pobres y los excluidos sociales, se necesitaban instituciones democráticas fuertes, así como una mayor inversión en el capital humano, en la ampliación del acceso a la justicia y la tierra, y en la promoción de mercados más justos. Para el organismo, la mayor parte del gasto público debía ser destinado a los pobres, con el fin de crearles nuevos activos (humanos, físicos, naturales y financieros), garantizarles la prestación de servicios de buena calidad - que podía traducirse en una reforma, como la educativa, o privatizar la prestación de dichos servicios- y, sobre todo, fomentar su participación en la toma de decisiones (Banco Mundial, 2000).

También, afirmó que:

es probable que los programas focalizados deban vincularse o venir “en paquetes” en conjunto con programas de acceso universal que también benefician a la clase media. El uso de transferencias para los pobres condicionadas a la participación de los niños en la educación general y a la asistencia a los sistemas de salud constituye un buen ejemplo (Banco Mundial, 2003: 19).

Así, señaló que un buen ejemplo de los programas focalizados, eran las transferencias condicionadas, es decir, aquellas ayudas que sólo se entregan a los beneficiarios si éstos han realizado una serie de acciones (que en su mayoría son inversiones en capital humano).

Por otro lado, el Banco Mundial y la CEPAL coincidieron en que era necesaria una nueva *política fiscal*. Para CEPAL, *ésta debía aumentar la carga fiscal, para así poder elevar la* proporción de ingresos públicos destinada a programas sociales; para el Banco Mundial, lo que se necesitaba era un ahorro en el sector público y un nuevo sistema de Impuesto al Valor Agregado (IVA), que

debiera tener una estructura de tasa simple, posiblemente, consistente en exenciones de algunos productos (en especial de alimentos), una tasa básica para la mayor parte de otros productos y una tasa más alta para artículos de lujo. Se podrían imponer impuestos al consumo sobre los bienes que suponen altas externalidades negativas, como el tabaco, el alcohol y los vehículos motorizados (Banco Mundial, 2003: 17).

Particularmente, el PNUD señaló que el Estado tenía la obligación de promover la conciencia, a través de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la

educación. También, señaló que las nuevas tecnologías debían posibilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones referentes a su bienestar y, sobre todo, exigir la rendición de cuentas a los gobiernos en curso (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000: 7). Sostuvo que era necesario implementar políticas democráticas que permitieran a los ciudadanos desempeñar un papel más activo en dichas políticas.

Sin embargo, a partir del año 2007 comenzó una crisis financiera que se agravó un año después. Por ello, a partir de 2008 los planteamientos de los organismos se enfocaron en medidas para contrarrestar dicha crisis; la principal fue aumentar el gasto público y, únicamente en los países de ingresos bajos, se implementó el recorte de impuestos (Banco Mundial, 2008). Al verse obligados a modificar sus estrategias económicas, los planteamientos de los organismos en cuanto a política social, también se modificaron.

Durante un periodo que va de 2008 hasta 2010 (aproximadamente), el Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD, coincidieron en que las políticas públicas debían girar en torno a cuatro grandes temáticas: pobreza, educación, medio ambiente y género. En cuanto a pobreza, se señaló que ésta seguía siendo un problema fundamental para los países latinoamericanos, por lo que los programas sociales debían incluir estrategias que ayudaran a su disminución.

Para los organismos, la educación se convirtió en un factor clave en el desarrollo humano y económico. Reconocieron que el sistema educativo en América Latina había frenado la igualdad de oportunidades, lo que dejó a las personas en un alto grado de vulnerabilidad. Por ello, sostuvieron que era importante invertir en educación, e implementar políticas públicas que la mejoraran mediante la incorporación de nuevas tecnologías digitales (el uso de Internet, computadoras y otros dispositivos electrónicos en las aulas). Particularmente, el Banco Mundial propuso que

mediante las becas y las transferencias monetarias condicionadas es posible incrementar la asistencia a la escuela y reducir las tasas de abandono de adolescentes, y especialmente de las niñas (Banco Mundial, 2010: 33).

En general, durante el periodo de crisis los organismos señalaron que las políticas sociales debían adecuarse al contexto socioeconómico de cada país. Además, la CEPAL planteó que el desarrollo económico debía incluir igualdad de género (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007); mientras que Banco Mundial hizo énfasis en la importancia de la innovación tecnológica y la ayuda técnica y financiera por parte de países industrializados a países en desarrollo. En tanto que sostenía que “el desarrollo no es ni homogéneo ni lineal, en ninguna de las escalas geográficas. El crecimiento llega antes a algunos lugares que a otros” (Banco Mundial, 2009: 8), y requería la integración económica de las naciones, para vincular a las zonas pobres con las ricas y las zonas rurales con las urbanas.

Hacia finales de 2010, los organismos priorizaron dos temas del proceso del desarrollo económico: la desigualdad de género y el medio ambiente. En cuanto al primero, la CEPAL

y el Banco Mundial, coincidieron en que las mujeres son las que sufren mayor desigualdad en el mercado laboral: perciben salarios menores a los hombres, pero trabajan más horas y son más propensas a dedicarse a actividades poco calificadas. Además, señalaron que la protección social también debía ser una prioridad dentro de las políticas sociales y económicas; se debía incluir universalidad, selectividad (focalización a los sectores más pobres) y eficiencia, para garantizar la igualdad de acceso a servicios básicos.

A partir de 2011 -y hasta 2015-, la política social se focalizó en los pobres, las mujeres y los jóvenes, porque fueron considerados los tres sectores más vulnerables. Los tres organismos concordaron que las políticas debían incluir Transferencias Monetarias Condicionadas, pero la CEPAL y el PNUD señalaron que los programas sociales también debían estar focalizados en los jóvenes, para que, a través de la educación, pudieran satisfacer sus demandas en el mercado laboral. De manera particular, el PNUD apuntó que:

las personas deben poder influir en la formulación de políticas y resultados, y los jóvenes en particular deben ser capaces de aspirar a mayores oportunidades económicas y de responsabilidad y participación política (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013: 8).

La CEPAL afirmó la necesidad de que existiera un “acceso universal a determinados servicios con ciertos estándares de calidad” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012: 32). Los gobiernos, al implementar nuevas políticas sociales, debían ampliar la cobertura y la oferta, fomentar empleos de calidad, expandir las opciones de las personas, fomentar la participación de las mujeres y aumentar el presupuesto público. Además, las políticas formuladas debían incluir un enfoque de derechos, promover la igualdad y la cohesión social, y satisfacer las necesidades de las personas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012).

Por su parte, el Banco Mundial señaló que un elemento clave en la creación de nuevas políticas sociales, debía ser la administración del riesgo. Así, las políticas públicas debían incentivar a las personas a formular sus propios planes para afrontar los riesgos y empoderar a los hogares (actores clave en el crecimiento económico). Planteó que, para diseñar nuevas políticas sociales, era obligatorio centrar la atención en los factores humanos, es decir, en la conducta de los individuos, la forma en que piensan, el proceso de toma de decisiones, y el contexto que configura sus pensamientos y acciones (la influencia de las personas que los rodean). Tomar en cuenta estos elementos, podría ayudar a beneficiar en mayor medida a las poblaciones más vulnerables. Además, argumentó que

es probable que para lograr el acceso universal a la salud sea necesario constituir una asociación entre el sector público y el privado, de modo de garantizar tanto la sostenibilidad fiscal como la dotación adecuada de recursos humanos (Banco Mundial, 2014: 23).

Por último, el PNUD volvió a destacar la importancia de que las personas pudieran influir en la formulación de políticas públicas, especialmente la población juvenil. A su vez, señaló que toda política pública debía estar formulada de acuerdo a las capacidades sociales e individuales de los países; y que

las políticas sociales deben promover la inclusión y brindar servicios sociales básicos que permitan apuntalar el crecimiento económico a largo plazo, respaldando el surgimiento de una fuerza de trabajo saludable e instruida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013: 8).

Al igual que el Banco Mundial, hizo hincapié en la necesidad de tomar en cuenta los riesgos nacionales que se pueden presentar por las crisis económicas. Las políticas gubernamentales y las redes de apoyo a las comunidades, empoderan a las personas para que superen dichos riesgos (Banco Mundial 2014).

3.1 Desarrollo Humano.

El concepto de desarrollo humano fue incorporado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990. El desarrollo humano

se refiere a la formación de capacidades humanas y también tiene que ver con el uso de estas capacidades, ya sea en el trabajo, o en las actividades políticas y culturales. Y si la escala del desarrollo humano no logra equilibrar la formación y utilización de las capacidades humanas, una buena parte del potencial de los individuos se ve frustrada instruida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990: 9).

De acuerdo con PNUD, si bien el desarrollo humano ayuda a los habitantes en el plano individual, también debe hacerlo en el social, pero cumpliendo una condición: que las oportunidades de las generaciones futuras no se vean comprometidas cuando se den las de la generación actual; es decir, debe ser sostenible. Según el organismo, el desarrollo humano puede ayudar a mejorar la vida humana en general; además de posibilitar el crecimiento económico, potenciar a la mujer, regenerar el medio ambiente, promover el empleo, ayudar a disminuir la pobreza, incentivar la integración social y lograr una mejor distribución de ingresos.

Para medir el nivel de desarrollo humano en los países, el PNUD creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que toma en cuenta aspectos como la esperanza de vida, alfabetismo, nivel de ingresos, entre otros. A este índice, se le han ido agregando otros, como el Índice de Libertad Humana. Estos índices, son factores clave para tomar decisiones políticas, sobre todo para llevar a cabo políticas públicas en cada país.

Para lograr mayores niveles de desarrollo humano, el PNUD indicó en 1990 que este enfoque podía integrarse en las políticas sociales; es decir, si se incrementaba el ingreso nacional; si

las políticas sociales, en concordancia con las internacionales, se enfocaban en el desarrollo, y si se lograba un incremento del Producto Nacional Bruto (PNB) -acompañado por una distribución equitativa de recursos- el desarrollo humano podía ser alcanzado por los países en desarrollo.

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa, PNUD incluyó el género dentro del desarrollo humano, afirmando que, para que éste fuera adecuado, debía incorporarse una condición de sexos que promoviera la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Por ello, en 1995 creó el Índice de Potenciación de la Mujer (IPH), que

refleja la representación de la mujer en los parlamentos, la proporción femenina los puestos clasificados como ejecutivos y profesionales, la participación femenina en la población activa y la proporción del ingreso nacional que corresponde a la mujer (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1995: 6).

Así, las políticas sociales debían enfocarse en el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. En este sentido, en 1997 se creó el Índice de Pobreza Humana (IPH), que no mide la pobreza por el nivel de ingresos, sino con otros indicadores, tales como: falta de enseñanza básica y de acceso a recursos públicos y privados.

En el año 2000, el PNUD recalcó la importancia de que el respeto de los derechos humanos avanzara al mismo ritmo que el desarrollo humano, porque ambos velan por el bienestar y la dignidad humana, y tienen la capacidad de proteger derechos y libertades fundamentales. Para lograrlo, indicó que eran necesarias las instituciones que apoyaran las leyes y una democracia incluyente (acompañada de una gobernabilidad democrática), la cual, consiste en tomar en cuenta a las minorías, separar los poderes, incluir a la sociedad en la formulación de políticas, que exista una sociedad civil abierta y que los medios de información sean libres e independientes.

Un año después, el PNUD señaló que

la información y las estadísticas son un instrumento poderoso para crear una cultura de responsabilidad y para hacer realidad los derechos humanos. Los activistas, los abogados, y los especialistas en estadísticas y en el desarrollo necesitan colaborar con las comunidades. El objetivo es generar información y pruebas que puedan romper las barreras de incredulidad y movilizar cambios de la política y la conducta (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001: 12).

Planteó que el desarrollo humano también debía promover la creatividad humana y, sobre todo, la capacidad tecnológica de los países. La importancia de esta última hacia el desarrollo humano, radica en que ha logrado adelantos en materia de salud, nutrición y en la agricultura, al aumentar el rendimiento de los cultivos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001).

Aunado a esto, centró sus planteamientos en la libertad cultural. Ésta es fundamental para el desarrollo humano y requiere la existencia de políticas que respeten y promuevan la diversidad cultural. De acuerdo con PNUD, mientras haya restricciones y conflictos relacionados con la diversidad cultural, pueden surgir políticas represivas y xenófobas, que ocasionen la pérdida de identidad y vayan en detrimento del desarrollo humano. Por lo tanto, el desarrollo humano debía incentivar el pleno ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales, políticos y culturales; los derechos humanos deben ser obligaciones exigibles. Se propuso que los pueblos mayormente afectados y la sociedad civil en general, debían ser partícipes de las decisiones que se toman para garantizar su bienestar, el cumplimiento de sus derechos humanos y el crecimiento del desarrollo humano.

Se hace referencia a la importancia de que las ONG, las organizaciones comunitarias, las asociaciones de profesionales y otros grupos de la sociedad civil participen en el diseño y la implantación de estrategias de reducción de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003: 28).

A partir del año 2006, el tema del cambio climático se volvió fundamental dentro de los planteamientos del PNUD, al ser concebido como un elemento que afectaba negativamente al desarrollo humano. El cambio climático fue visto como una amenaza para las libertades humanas, porque reduce la posibilidad de desarrollar el potencial de los individuos. Por otro lado, el tema de la migración también se volvió fundamental para el desarrollo humano. Según el PNUD, escoger el lugar dónde vivir, forma parte de la libertad humana. Una persona puede aumentar sus perspectivas de ingreso, salud y educación, si cambia de residencia. Así,

las reformas que propone el PNUD no están orientadas solamente a los gobiernos de destino, sino también a los de origen y a otros participantes clave, en particular el sector privado, las asociaciones gremiales y las organizaciones no gubernamentales, además de los propios migrantes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2009: 10).

Para el 2010, el PNUD planteó la necesidad de adoptar “una nueva economía: la economía del desarrollo humano, cuyo objetivo sea impulsar el bienestar humano y el crecimiento y en el marco de la cual las demás políticas se evalúen y apliquen en la medida en que permitan promover el desarrollo humano a corto y largo plazo” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010: 13). De esta manera, el desarrollo humano no sólo significa expandir las opciones de vida y las libertades de las personas, sino también lo sólido que sean los logros obtenidos y la sostenibilidad de dicho desarrollo. Que sea sostenible, significa que se satisfacen las demandas de la población presente, sin comprometer a las generaciones futuras.

La vulnerabilidad humana se da cuando se deterioran las opciones y las capacidades de las personas. En este sentido, surgió un nuevo concepto: la resiliencia humana. Ésta, hace referencia a la solidez de las opciones de las personas (presentes y futuras) y su capacidad de

adaptación ante situaciones difíciles (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014). Enfrentar retos requiere de la acción colectiva, es decir, se concibe a los individuos como agentes de cambio, que tienen y pueden definir el camino a seguir.

Por otra parte, el trabajo es visto como benéfico para el desarrollo humano, porque proporciona a los individuos ingresos y medios de vida, y ayuda a disminuir la pobreza. Esto, aunado a la acción colectiva y la capacidad de resiliencia, significa que, si las personas cuentan con las capacidades y el conocimiento necesarios para aprovechar las nuevas tecnologías y todas las opciones que se les presenten, van a alcanzar un alto nivel de desarrollo humano y económico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015).

3.2 Género.

Al igual que con la política social, los planteamientos de los organismos internacionales respecto a la igualdad de género han travesado una serie de transformaciones, todas enmarcados por los importantes acontecimientos dados en el contexto internacional. Algunos de estos planteamientos sentaron las bases para la incorporación en programas de combate a la pobreza, de elementos referentes a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Si bien ya comenzaba a mencionarse la importancia de superar la desigualdad de género y de incluir a las mujeres en los procesos de desarrollo, fue hasta los últimos cinco años de la década de los noventa, que los organismos internacionales retomaron la perspectiva que abogaba por la participación de la mujer en los procesos democráticos, su inserción productiva en condiciones igualitarias y la urgencia de atender sus nuevas problemáticas, derivadas generalmente por la nueva lógica de mercado.

Durante estos años, señalaron que la problemática de desigualdad de género se encontraba implícita dentro de otros problemas sociales, tales como la pobreza o la desigualdad. Por ello, plantearon la necesidad de prestar a las mujeres especial atención e introducirlas dentro del proceso de desarrollo. Por ejemplo, la CEPAL indicó que “las mujeres, por ser un grupo mayormente afectado por la crisis, debía ser considerado vulnerable y prioritario en la formulación de políticas sociales” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990: 87). Por su parte, el PNUD señaló la necesidad de contar con políticas que, a través del gasto público y privado, logran afrontar la disparidad de ingresos entre hombres y mujeres, así como fomentar esquemas de participación social y democrática de la mujer para dotarla de mayores oportunidades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1995).

A partir de los últimos años de la década de los noventa, el problema de la desigualdad de género ya era ampliamente abordado por el PNUD. Con el dato de que las mujeres representaban el 70% de los pobres del mundo, se señaló que su situación se debía a su desigual participación en el mercado laboral, la forma en que se les trataba en el sistema de bienestar social y su falta de poder en el seno familiar, así como en los procesos democráticos

(PNUD, 1995: 70). El PNUD indicó que la superación de la situación de la mujer era un proceso político, por lo que las acciones encaminadas a subsanar las desigualdades de género debían venir del Estado mediante programas básicos que promovieran la perspectiva de la mujer como agente fundamental del cambio, y le garantizara acceso a la educación, a la salud genésica y al crédito, es decir, garantizar tres de sus derechos humanos fundamentales:

Por primera vez, el PNUD reconoció que la igualdad de género es esencial para potenciar a la mujer y erradicar la pobreza. Indicó que:

Las mujeres son pobres en medida desproporcionada, y con demasiada frecuencia carecen de poder y están recargadas por las tensiones del trabajo productivo, el nacimiento y atención de los niños y otras responsabilidades domésticas y comunitarias. Su falta de acceso a la tierra, el crédito y mejores oportunidades de empleo, limitan su capacidad para luchar contra la pobreza por sí mismas y con sus familias, o para salir de ella (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997: 3).

Para los siete primeros años del siglo XXI, los organismos coincidieron en que lo primordial es el reconocimiento de la mujer como agente del desarrollo, ya que ello es un elemento central para conseguir los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y para reducir la pobreza. El PNUD indicó que:

Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, es un objetivo clave para conseguir el resto de los ODM. La igualdad entre sexos es crucial en estas sinergias, puesto que las mujeres son agentes del desarrollo (...). La igualdad entre los sexos desempeña un papel fundamental, ya que, si la inversión pública no toma en cuenta las necesidades de las mujeres o su participación en la toma de decisiones, éstas no pueden ser impulsoras del desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003: 9,37).

Para lograr lo anterior, los organismos concordaron en que es importante tomar en cuenta las necesidades de la mujer, haciendo énfasis en la falta de valoración que tiene el trabajo doméstico y en los efectos culturales del mandato doméstico que históricamente se le ha asignado, el cual las ha sobrecargado de trabajo, las ha invisibilizado socialmente y les ha impedido participar activamente en la toma de las decisiones que afectan sus vidas. Para este periodo, la CEPAL indicó que:

Los efectos del mandato cultural a las mujeres a cumplir con tareas domésticas y de "cuidado", se expresan en una sobrecarga de trabajo sin reconocimiento social, constriñendo las opciones de ingreso al mercado laboral y a obtener ingresos suficientes, así como una limitación de sus posibilidades para participar en la actividad social y política. (...) La falta de valoración del trabajo doméstico no remunerado y la ausencia de imputación como ingreso en aquellos hogares donde existe una persona dedicada de forma exclusiva a las labores domésticas y de cuidado, es una limitación

importante para captar las desigualdades de género (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003: 30-31).

Con el fin de eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres y fortalecer los derechos de éstas, los organismos por primera vez propusieron analizar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva de género, con el fin de abordar la forma en que ésta puede afectar más a las mujeres debido a diversas situaciones. En este aspecto, la CEPAL afirmó que es

importante afinar el análisis de la pobreza integrando las dimensiones de género a nivel conceptual y metodológico, con la finalidad de visibilizar las necesidades y potencialidades que tienen hombres y mujeres a lo largo de todos los ciclos de vida, para salir de la pobreza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003: 15).

En cuanto a las mujeres, se señaló que una manera de compensar las desigualdades de género, era otorgarles subsidios para el cuidado infantil o servicios públicos de cuidado infantil, así como fortalecer sus derechos (sobre todo en las zonas rurales) sobre la tierra y las propiedades. Estos servicios podían ser provistos por el Estado o el sector privado (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005).

Para los últimos años de la primera década del siglo XXI, los tres organismos incorporaron en sus perspectivas la importancia de eliminar las disparidades de género que persistían en todos los ámbitos. Así, tanto la CEPAL como el Banco Mundial, explicitaron la necesidad de que la igualdad de género representara un objetivo de desarrollo humano fundamental, ya sea desde el ámbito económico o del lado del reconocimiento de la dignidad, autonomía y la justicia distributiva para las mujeres.

Para estos años, el Banco Mundial indicó que la igualdad de género tenía una posición central en el desarrollo, y era ideal para lograr una economía inteligente y unos mejores resultados en materia de desarrollo humano. Por ello, señaló que:

La igualdad de género es un objetivo de desarrollo fundamental por derecho propio. El concepto de género hace referencia a los atributos, expectativas y normas sociales, de conducta y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. La igualdad de género se refiere al modo en que esos aspectos determinan la manera en que las mujeres y los hombres se relacionan entre sí y las consiguientes diferencias de poder entre unos y otros (Banco Mundial, 2010: 4-7).

A su vez, este organismo indicó que la mayor o menor capacidad de acción y decisión de las mujeres influye en sus posibilidades de desarrollar su capital humano y de aprovechar las oportunidades económicas. Señaló que las disparidades de género se explican a través de las interacciones entre los hogares, los mercados y las instituciones:

La CEPAL planteó que la necesidad de abordar el tema de género surgía debido a la persistencia de las brechas de vulnerabilidad según los sexos, lo cual se refleja en la “crisis

de cuidado⁵, entendida como la reorganización simultánea del trabajo remunerado y del no remunerado. Para superarla, según la CEPAL:

Es indispensable transformar los sistemas de protección social y normas laborales, así como modificar las pautas patriarcales que incentivan una distribución desigual del trabajo entre hombres y mujeres. Ello se logra promoviendo servicios de cuidado universales, así como las regulaciones e incentivos estatales que reconozcan y favorezcan una más equitativa redistribución y articulación del trabajo remunerado y no remunerado (...). Debido a que la pobreza sigue afectando proporcionalmente más a mujeres y niños, se necesita contar con políticas que actúen sobre las madres presentes y futuras y sobre sus hijos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009: 35- 40).

La CEPAL indicó que las actividades dedicadas al cuidado debían ser la perspectiva del desarrollo social, ya que facilitan la subsistencia y el bienestar. Por ello, señaló que es necesario analizarla para visibilizar cómo se reproduce la desigualdad y así, mitigarla. En cuanto al cuidado, el Banco Mundial mencionó la importancia de igualar las responsabilidades con respecto a estas labores, además de la importancia de estimular la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Para el organismo, la desigualdad de género es un aspecto persistente que se trasmite de una generación a otra, y se ve fortalecida por la discriminación laboral, y la falta de servicios de cuidado infantil que padecen las mujeres.

Las estrategias para superar las desiguales de género que los organismos proponen, convergen en algunos puntos, como la importancia de una política educativa extensa que facilite la integración de la mujer al sector laboral y dé la oportunidad a las madres jóvenes de continuar sus estudios. Los organismos señalaron que el aumento de los ingresos de las mujeres, así como el acceso de éstas a las oportunidades que ofrece el mercado, son estrategias que pueden ayudar a superar la desigualdad de género. Es importante señalar que el Banco Mundial en 2010, introdujo la necesidad de brindarles a las mujeres un mayor control de los recursos del hogar, lo cual puede explicar el por qué se suele concebir actualmente a la mujer como eje de superación de la pobreza dentro de los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina.

Por su parte, el PNUD señaló que las desventajas que enfrentan mujeres y niñas son la mayor causa de la desigualdad. Con frecuencia, son discriminadas en salud, educación y en el mercado laboral, con las consiguientes repercusiones negativas en el ejercicio de sus libertades, por lo que es necesario encaminar acciones para que las mujeres tengan acceso a estos servicios (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005: 6).

Por ello, el empoderamiento de la mujer en el aspecto económico, social y político, se convirtió en el eje central de los programas implementados, pues se consideró necesario para combatir las desigualdades imperantes en las sociedades, y visibilizar las desventajas

sistémicas que aún enfrentan las mujeres. Los organismos coincidieron en que, al darle poder y autonomía a las mujeres en todos los niveles, se atacaría el origen y la reproducción de las desigualdades de género en diversos campos, dando herramientas a los gobiernos para poder atenuarlas. Para el Banco Mundial, se necesita

incrementar el poder de la mujer dentro del hogar. Esto se puede lograr, en primer lugar, mediante el empoderamiento económico, alentando la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y, en el caso de los hogares pobres, incrementando directamente su poder adquisitivo. Como ejemplo de esto último cabe mencionar los programas de transferencias monetarias condicionadas en los que las mujeres reciben pagos directos (Banco Mundial, 2014: 23).

El PNUD apuntó la necesidad de una mayor equidad de género para potenciar el papel de la mujer y promover el desarrollo humano. El organismo señaló que el empoderamiento del sexo femenino, así como los cambios en los roles de género, permiten a los países mejorar la sostenibilidad y la equidad medioambiental. La educación se convirtió en el instrumento más poderoso para potenciar el papel de la mujer, en cuestiones como la participación política y laboral y la lucha por sus derechos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011: 11-13).

Por último, la CEPAL reconoció que la perspectiva de género es indispensable para analizar las desigualdades imperantes en las sociedades y sus entrecruzamientos. Debido a que la economía de cuidado es poco valorizada y reconocida, se estableció un nuevo marco de políticas y de objetivos, con el fin de potenciar la agenda de los derechos sociales en lo relativo al acceso universal de los servicios. Para superar las desigualdades respecto a los cuidados, señaló la “necesidad de un nuevo contrato de género que haga una distribución más equitativa de los roles y los recursos entre mujeres y hombres” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012: 48).

4. La Política Social en México en el marco del neoliberalismo.

Hemos visto que, la forma en que se ha llevado a cabo la política social neoliberal en toda la región, se ha basado en los modelos de desarrollo económico que han propuesto los organismos internacionales. Sus propuestas han generado que la forma de abordar la pobreza, así como las cuestiones referentes a la desigualdad de género y de la garantía de derechos, también sufran cambios dentro de los programas de combate a la pobreza.

Los programas de combate a la pobreza en México a partir del contexto neoliberal, han sido diseñados con base en las propuestas de los organismos multilaterales. Su transformación gradual, ha servido como base para las constantes modificaciones de los lineamientos de los programas de combate a la pobreza que se han implementado en nuestro país durante el periodo de 1980 y hasta la actualidad. *Grosso modo*, se puede decir que los programas implementados en México, se han concebido retomando de estos paradigmas las premisas

del modelo de desarrollo económico, la concepción de la pobreza y la desigualdad, las estrategias para su erradicación, así como el papel que debe asumir el Estado, el uso que debe darse al gasto social, así como la forma en que se deben incluir en los programas las cuestiones relacionadas al género y a los derechos humanos. A continuación, se abordarán los programas de combate a la pobreza que se han instrumentado en México bajo estas perspectivas.

1. El Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994).

El primer programa instrumentado bajo la lógica neoliberal y los planteamientos de los organismos internacionales, fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado en 1988 durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, quien asumió la Presidencia de la República en medio de una crisis de legitimidad política¹⁵, lo que lo obligó a intentar recuperarla. Por ello, su gobierno propuso tres grandes reformas: política, económica y social.

En cuanto a la reforma económica, ésta consistió en reducir el gasto público, desregular el mercado nacional para favorecer la inversión extranjera (y con ello dar paso a la apertura comercial), así como privatizar las empresas paraestatales. La reforma política fue de la mano de la económica, porque se abrieron mayores espacios de acción a otros partidos políticos - como el Partido de Revolución Democrática (PRD)-; y se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) -ahora Instituto Nacional Electoral (INE)-. Con esta reforma política, surgió un nuevo modelo de política social, donde el Estado dejó de ser el único sujeto capaz de tomar decisiones; ahora, las decisiones deberían ser una combinación de esfuerzos entre el gobierno y la población objetivo de los programas sociales. Ambas reformas conllevaron un nuevo modelo de política social (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994).

En este contexto, el PRONASOL surgió como una estrategia del presidente Salinas para recuperar la credibilidad que había perdido en el clima económico, político y social adverso en el que asumió la presidencia. Lo que el PRONASOL buscaba, era tapar los huecos que había dejado el nuevo proyecto neoliberal, por lo que centró sus acciones hacia aquellos grupos en los que el modelo económico emergente había actuado de manera negativa, dejándolos en una situación de vulnerabilidad. Teniendo como base la liberalización del mercado para el desarrollo, buscaba aumentar la eficiencia económica y reducir la intervención estatal, incluyendo enormes cantidades de dinero para fines políticos. Esto pasó a ser la base que sustentaría la gobernabilidad de su administración, ya que implícitamente, Salinas con el PRONASOL buscaba “sentar las reglas básicas de las renovadas políticas clientelistas en todos los niveles de gobierno, y en especial, frente a los sectores populares que simpatizan con el PRD” (Dresser, 1994: 278).

¹⁵ Existieron dudas acerca de la elección presidencial, porque se cuestionó la veracidad de los resultados cuando el sistema falló en el momento en que se debían dar a conocer.

Con este programa, se propuso que la atención de la pobreza (en especial de la pobreza extrema) fuera el objetivo más importante de la política social. Esto se justificó porque para 1988, había “41.3 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales, 17.3 millones no lograban satisfacer ni siquiera 60% de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar” (Ordóñez, 2002: 176). Por ello, se diseñaron mecanismos para dotar a la población de acceso a los servicios que permitieran mejorar su calidad de vida. De esta forma, el PRONASOL se orientó a la creación de reformas instrumentales, dentro de las que se incluyen la promoción de programas focalizados.

El PRONASOL tenía como objetivo fundamental el mejoramiento de las condiciones de vida de una parte de la sociedad mexicana (catalogada como “los más pobres”) y promover un desarrollo regional equilibrado.

Al PRONASOL se le señalaron como objetivos esenciales procurar niveles mínimos de bienestar social y promover un desarrollo regional equilibrado, a partir de cuatro principios: respeto la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad en las tareas y transparencia en el manejo de recursos. Esos objetivos se alcanzarían fortaleciendo la coordinación entre los niveles de gobierno y de diversos grupos sociales (Pardo, 1996: 304).

Dichos principios servirían como base para posteriores modelos de políticas de combate a la pobreza en el país.

PRONASOL se diseñó con un enfoque de selectividad, por lo que los nuevos esfuerzos públicos fueron delimitados a la solución de cuatro temas centrales: la pobreza, la seguridad pública, el acceso a los servicios básicos y el aumento de la calidad de vida. El programa buscaba

elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se lograría con la creación de un piso social básico (en alimentación, salud, educación y vivienda) que promoviera la existencia de igualdad de oportunidades y la generación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades (Ordóñez, 2002: 142).

Su diseño siguió los planteamientos del Banco Mundial y la CEPAL, respecto a que la política social debía focalizarse en los pobres porque en número iban creciendo, así como en la necesidad de elevar sus ingresos para que los más pobres pudieran satisfacer sus necesidades básicas. También, se tomó en cuenta que la nueva política social de este sexenio, tuviera un enfoque equitativo y participativo, tal como señalaron, en su momento el Banco Mundial y la CEPAL.

Se crearon tres subprogramas que ayudaron a aumentar los ingresos de la población pobre: Fondos de Solidaridad para la Producción, Fondos de Solidaridad para las Comunidades Indígenas y Mujeres en Solidaridad. Además, para cumplir con el objetivo de mejorar la

nutrición de los beneficiarios, se apoyó de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para distribuir alimentos básicos.

En los tres rubros principales, PRONASOL incluyó nuevos programas. En educación - elemento central del programa- se ofrecieron becas para la educación básica; en salud se buscó el mejoramiento de la infraestructura y los servicios médicos; en infraestructura urbana, se intentó dotar a las comunidades de obras básicas (como introducción de drenaje) que tuvieran un impacto comunitario. A su vez, la importancia que adquirió el PRONASOL, le dio la oportunidad de extenderse a otro conjunto de actividades que se consideraron significativas¹⁶.

Para responder al criterio de focalización, se declaró como población objetivo a todos los individuos de los medios rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza, dando preferencia a aquellos que padecieran pobreza extrema, es decir, que no pudieran satisfacer el 60% de sus necesidades básicas. Por primera vez en la política social, se reconocieron como grupos vulnerables a los grupos indígenas, los campesinos y habitantes de áreas semidesérticas y serranas, los habitantes de las colonias populares, las mujeres y los niños. El carácter altamente selectivo del programa, llevó a que se considerara prioritaria la atención de estos grupos en aspectos centrales como educación, salud, vivienda y alimentación, tratando de llevar sus acciones bajo un principio de aparente equidad en la distribución de los recursos, dando atención primordial en materia de pobreza a aquellas entidades con rezago y sentando con ello las bases para que dicho criterio se continuara en sexenios posteriores.

Para poder acceder al programa, fue central la participación de los propios beneficiarios mediante los Comités de Solidaridad, que servían como la vía más efectiva para asegurar la comunicación entre el gobierno federal y las comunidades. Mediante los Comités de Solidaridad, se buscaba que la comunidad participara en la gestación del programa con la aportación de mano de obra. Las responsabilidades incluían la definición de prioridades, tramitar el financiamiento, convocar las obras y administrar los recursos aportados por los beneficiarios.

Al operar mediante los principios de equidad, el PRONASOL orientó los recursos y seleccionó a las localidades beneficiarias basándose en la priorización, generando una constante competencia por los recursos. Se observa que, al ser de impacto comunitario, para que las personas pudieran acceder a los beneficios del programa se debía pasar por un largo trámite burocrático. Para poder acceder, el PRONASOL dispuso de una estructura de responsabilidades y funciones que se organizaba de manera jerárquica, siguiendo una "línea de mando" que iniciaba con el nivel federal y terminaba con los Comités de Solidaridad.

¹⁶Entre esas acciones destacan la rehabilitación de cárceles, la asesoría jurídica a reos, el mejoramiento de condiciones de vida de los jornaleros migrantes, la ampliación de cobertura en comunicaciones (postal y telegráfica), la implementación de proyectos ecológicos y programas de sepultura digna.

El PRONASOL instrumentó varios subprogramas para la educación, con objetivos específicos cada uno y con la finalidad de incidir en aspectos como la infraestructura de las escuelas y las condiciones de vida de los estudiantes. Así, los “programas Infraestructura Educativa, Escuela Digna, Niños en Solidaridad y Apoyo al Servicio Social, apoyan la realización de obras y proyectos que amplían la construcción y rehabilitación de aulas, talleres, laboratorios y otros espacios educativos” (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994: 99). Es decir, todos estaban orientados a aumentar la cobertura, reducir las desigualdades y mejorar la calidad de la educación pública nacional. Su propósito central fue concluir el proceso de descentralización de la educación básica.

En cuanto al sector salud, las acciones se llevaron a cabo mediante el Programa IMSS-Solidaridad, que buscaba ampliar la cobertura del servicio hacia la población que no tenía acceso, mediante atención integral y cuidado a la salud individual, familiar y colectiva. Una característica importante en este sector es que el gasto destinado para acciones médicas se paralizó, comenzando un proceso de centralización en el que se buscaba usarlo eficientemente. Así, la reorientación del gasto respondió a la necesidad de atender las prioridades de salud bajo un esquema de atención integral (de carácter compensatorio), que priorizaba la atención preventiva.

El otro aspecto en el que se interesó Solidaridad fue la alimentación. El apoyo a este rubro se orientó principalmente a dar subsidios aplicados a los alimentos básicos como leche y tortillas, vendidos a familias con ingresos inferiores al doble del salario mínimo. Estas acciones se llevaron a cabo en coordinación con la CONASUPO y el DIF, mediante la instalación de establecimientos en zonas en donde se requería. Con ello, el PRONASOL buscaba asegurar la oferta de alimentos básicos en las comunidades más pobres, con el fin de que pudieran aumentar nutrientes en su dieta a bajos precios.

De acuerdo con Dresser (1994), PRONASOL tuvo resultados positivos, como los siguientes:

1. Mujeres en Solidaridad otorgó créditos a 151 mil mujeres.
2. Niños en Solidaridad entregó apoyos económicos a 572 mil niños.
3. Fondos Municipales de Solidaridad logró mejorar la infraestructura de comunidades rurales, al construir caminos, mejorar el abasto de agua y el suministro de energía eléctrica.
4. Se construyeron más de mil unidades médicas rurales entre 1989 y 1992.

A pesar de estos resultados, los cuestionamientos y las críticas al programa son mayores. En primer lugar, se le cuestionó haber sido un programa asistencialista, ya que fue utilizado para legitimar el gobierno en curso y fortalecer al PRI; además, los beneficiarios fueron seleccionados a partir de criterios partidistas; es decir, se seleccionaron aquellos hogares que fueran funcionales al partido (posibles votantes). Al operarse de esta manera, PRONASOL sirvió para reforzar prácticas como el presidencialismo. En segundo lugar, está claro que,

además de ser un programa de combate a la pobreza, PRONASOL sirvió para apoyar la liberalización económica.

Los Estados con mayor índice de pobreza y desigualdad, fueron los que recibieron menos recursos, mientras que los Estados donde la pobreza y desigualdad no era tan evidente, recibieron mayores recursos. La incapacidad de PRONASOL para combatir la pobreza

puede ser resultado de la creciente politización del programa. Al responder a imperativos políticos, el programa se ha dirigido a grupos que no siempre se clasifican como los más pobres, ha dado una desproporcionada prioridad a la provisión de beneficios para los pobres urbanos y se ha expandido geográfica y financieramente por razones que van más allá del combate a la pobreza (Dresser, 1994: 294).

2. El Programa de Salud, Alimentación y Educación “PROGRESA” (1997-2002).

El segundo programa que se alineó a la lógica neoliberal en México y que se instrumentó retomando elementos de las perspectivas de los organismos internacionales, fue el Programa de Educación, Salud, y Alimentación PROGRESA, el cual inició operaciones en el año 1997, bajo el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Su sexenio comenzó en medio de una aguda crisis económica y política en el país, la cual puso obstáculos al presidente electo para ganar legitimidad en su ascenso al poder. La vulnerabilidad del sector externo, agudizada por la sobrevaluación del peso frente al dólar, así como el endeudamiento a corto plazo con inversionistas extranjeros a través de la Bolsa Mexicana de Valores, fueron los factores fundamentales para que la economía mexicana cayera en una profunda crisis financiera en diciembre de 1994, año en que Zedillo asumió el poder¹⁷. Dicha crisis, originó que la inversión productiva bajara, que la economía del país se estancara y que se diera una inevitable devaluación del peso mexicano.

A raíz de la crisis financiera, Zedillo comenzó su gobierno con un crecimiento exponencial de la pobreza.

Según CEPAL, el modelo neoliberal ha aumentado la pobreza de una manera brutal: del 30% al 43% en 12 años, un aumento de más del 40%. Pero además el nivel de pobreza de 1996 es sustancialmente más alto que el de 1968. Es decir, el modelo neoliberal no sólo ha pauperizado al país, sino que lo ha hecho retroceder a niveles históricos de pobreza que deben haber prevalecido en México en los años cincuenta (Ordóñez, 2002: 196).

¹⁷ En el plano político, los asesinatos del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio y del presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; el encarcelamiento del hermano de Carlos Salinas de Gortari, y el levantamiento del Ejército Zapatista, contribuyeron a la terminación del PRONASOL. Por ello, Zedillo dio paso al PROGRESA.

El gobierno de Zedillo “entendía por pobreza “la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas” (Favela, 2003: 61). Así, el gobierno por primera vez decidió centrarse en la atención de la llamada pobreza extrema (retomando la perspectiva multilateral de enfocarse en “los más pobres” o pobres extremos), determinando que su atención era urgente, debido los más de “14 millones de personas que vivían en esta situación” (Favela, 2003: 60).

PROGRESA retomó el concepto de la formación de capital humano y el enfoque de activos como principios fundamentales. Sus acciones se dirigieron a los denominados “grupos de alta vulnerabilidad”. De esta manera, PROGRESA presentó nuevos elementos y un cambio de perspectiva, orientándose hacia una lógica tecnocrática, enfocada en la corrección de las fallas del mercado y de los resultados adversos de las políticas del ajuste, ya que centró sus esfuerzos en ayudar a los individuos que fueron excluidos del proceso de desarrollo, para que, por sus propios medios, hicieran frente a los riesgos sociales.

Lo más importante de PROGRESA, es que

es pionero en América Latina y se enmarca en la nueva lógica de instrumentación de los programas de transferencias económicas condicionadas (PTEC), los cuales tienen como características: 1) la orientación de las intervenciones del lado de la demanda; 2) la visión de la transmisión intergeneracional de la pobreza como una “falta de inversión” en capital humano; 3) las acciones como una mezcla de transferencias monetarias y en especie; 4) el objeto de intervención de la política social es el hogar, que funge como reproductor intergeneracional de la pobreza; 5) los programas toman en cuenta el ciclo de vida de los hogares; 6) las transferencias son condicionadas; 7) las transferencias tienen como fin disminuir posibles externalidades negativas, 8) la asignación de beneficios es focalizada, y 9) el énfasis en la evaluación de impacto para retroalimentar el diseño del programa (Banegas, 2011: 64).

Las transferencias condicionadas, tal como el Banco Mundial y la CEPAL lo señalaron en sus Informes de 1990, deben actuar como compensatorios sociales, que incidan de manera positiva en la formación de capital humano y mejoren las condiciones de vida de los pobres; dichas transferencias condicionadas son concebidas por los organismos multilaterales como una medida efectiva para reducir la pobreza.

PROGRESA tenía como objetivo atacar la problemática de la pobreza, impulsando la incorporación de los grupos más vulnerables o desfavorecidos a los procesos de desarrollo a través del despliegue de sus potencialidades productivas. Esto se lograría mediante la provisión de servicios básicos en tres áreas fundamentales: educación, salud y alimentación. Estos tres rubros adquirieron un papel fundamental en la formación de capital humano, ya que se propuso elevar de manera permanente las capacidades productivas de las personas para que, a mediano y largo plazo, pudieran usarlas en el plano laboral para superar su situación (Banegas, 2011).

PROGRESA también mostró innovaciones en sus lineamientos operativos. Su nueva concepción de pobreza y su enfoque tecnocrático, le obligaron a presentar nuevos elementos, tales como la focalización, la transparencia, el otorgamiento de corresponsabilidades hacia los beneficiarios y un “enfoque de género”. Este último, estuvo basado en los señalamientos del Banco Mundial y la CEPAL acerca de la urgencia de que la política social se focalizara en las mujeres y los niños por ser un grupo vulnerable prioritario, aunque no significó la incorporación de la llamada “perspectiva de género”.

Por otra parte, el apoyo educativo se enfocaba

a atender la oferta de los servicios como a apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de niños y jóvenes. Ello se logra mediante transferencias monetarias que hace el programa a las familias por concepto de becas y útiles escolares. Estas transferencias se dan a las familias por los hijos que tengan menos de 18 años y que estén cruzando entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria. El monto se incrementa conforme el grado escolar en curso (Lozada, 2002: 70).

Como elemento adicional, el componente educativo buscaba convertir la educación en un servicio de calidad mediante la permanente capacitación docente, la actualización de los programas educativos y la suficiencia y mejoramiento de la infraestructura escolar básica. PROGRESA buscaba dotar a los individuos de mejores oportunidades para su formación integral y mejores capacidades mediante la educación básica, para su posterior su ingreso al mercado laboral.

En el ámbito de la salud, PROGRESA operaba en tres frentes: el otorgamiento de un paquete básico de salud (consultas médicas para todos), prevención de la desnutrición de los niños y “el fomento del autocuidado de la salud de las familias y la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud e higiene” (Banegas, 2011: 78). Al igual que con la educación, PROGRESA orientó el componente de salud al aseguramiento de la oferta y calidad de los servicios mediante equipamiento, capacitación e incentivos al personal de salud. La atención de salud básica se caracterizó por su alta efectividad y su carácter preventivo, a fin de reducir la incidencia en enfermedades de los miembros de la familia.

En cuanto a la alimentación, se buscaba dar apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, con el fin de mejorar la ingesta familiar (principalmente de niños y niñas). Dichos apoyos alimenticios se destinaban en función de dotar a los individuos de los requerimientos mínimos de calorías para que estuvieran motivados en una mejor educación. En el área nutricional, PROGRESA operaba mediante transferencias monetarias para alimentación, la vigilancia del crecimiento de los niños y el otorgamiento de suplementos alimenticios.

Como se observa, las acciones de PROGRESA fueron compensatorias y paliativas. Lo que explica que fueran así es la concepción de política social que las acompaña: remediar los

efectos del ajuste estructural en una lógica de competencia de libre mercado. Si bien se planteó que era necesaria la estrecha vinculación entre los tres componentes, cada uno operaba por su cuenta. Las acciones de PROGRESA pueden considerarse compensatorias en la medida en que calculaban los montos de las transferencias alimentarias o educativas en términos de ciertos valores promedio de los bienes y servicios en los mercados rurales y urbanos.

El número de beneficiarios del PROGRESA tuvo un gradual crecimiento: en un inicio operaba sólo en 456 municipios (aproximadamente 300 mil familias), llegando a atender en el 2000 a 5516 municipios (2.6 millones de familias pobres atendidas) (Ordoñez, 2002). Una característica del PROGRESA, fue el recorte presupuestal¹⁸. Por ello, su población objetivo fue más modesta, tratando de distribuir los recursos mediante un principio de equidad, considerando prioritarias a las familias atendidas en Estados con rezago en materia de pobreza, como Chiapas, Guerrero, Veracruz, Hidalgo y Oaxaca.

Por otro lado, es con PROGRESA que surge la preocupación por evaluar los impactos que el programa había tenido a lo largo de su implementación, con el fin de medir sus resultados y los cambios que ha generado en las condiciones de vida de la población objetivo. La evaluación del PROGRESA surgió por la necesidad de mostrar los resultados del mismo para generar lecciones y aprendizajes que sirvieran de base para posibles modificaciones al programa y para futuros proyectos en políticas.

Los resultados mostraron que, en primer lugar, si bien las transferencias monetarias se realizaron a las mujeres con el fin de optimizar el uso de los recursos, la mayoría de las veces no se usaron para cumplir objetivos del programa por diversos factores¹⁹. A su vez, los resultados mostraron un sesgo de elegibilidad al seleccionar a los beneficiarios, ya que al igual que con PRONASOL, muchas veces los recursos no llegaban a quien correspondía y se otorgaban a personas que no calificaban para ser beneficiarias. Además, el programa excluyó a los pobres extremos que vivían en zonas que no pueden considerarse de alta o muy alta marginación.

Con su volumen de cobertura, con Progresas sólo se atendió aproximadamente a la mitad de los pobres extremos en el país, (4.2 millones de hogares según la SEDESOL) y, partiendo de su método y criterios de selección de beneficiarios, es muy probable que se haya incurrido en todo tipo de errores de elegibilidad, tanto de inclusión como de exclusión (Ordoñez, 2002: 194).

Por otra parte, si bien logró mantener a los estudiantes más años en las escuelas, generando una especialización de mano de obra y reteniendo a los jóvenes dentro de sus comunidades

¹⁸ Esto debido a que una de las medidas adoptadas en política económica de Zedillo tras la crisis, fue una menor inversión en el sector social (disminuyendo el gasto en un 5% para 1996) (Favela, 2003: 46).

¹⁹ Entre ellos la "cooperación" monetaria para eventos extraescolares o el pago tardío de las transferencias, el cual, se llegó a retrasar hasta dos meses.

por más tiempo, los resultados muestran que los beneficiarios del programa no pudieron encontrar trabajo en su lugar de residencia, lo que derivó en que los individuos encontrarán como única alternativa la inevitable migración hacia los centros urbanos, en donde el empleo no les es favorable. También, los resultados de PROGRESA muestran que, si bien uno de sus objetivos era mejorar el equipamiento de los hospitales y las escuelas, en los hechos, la mayoría de las veces las clínicas no contaban con el medicamento y los instrumentos necesarios, por lo que los servicios continuaron siendo de pésima calidad.

No obstante, PROGRESA también tuvo algunos resultados positivos. Fue particularmente efectivo en la disminución de los índices de desnutrición y el aumento del crecimiento de los niños, así como en la reducción de las posibilidades de desmedro. También mostró ser un instrumento positivo en el incremento de matriculación de mujeres en educación básica. Además, la distribución de recursos basada en un principio de “equidad” hacia las entidades con mayor índice de pobreza sí se logró.

Algunas de sus limitaciones fueron el pleno acceso de los beneficiarios a los mínimos de bienestar. PROGRESA mostró tener un sentido de justicia limitado, ya que sólo garantizaba un mínimo de aspectos vitales en educación básica, salud y alimentación. La simple posesión o acceso a ello, no puede tomarse como un indicador real de bienestar.

Se demostró desde entonces que

el criterio de maximización de Progres y su continuación en el Programa Contigo, por sí solos, no pueden más que dotar de capital humano y de bienestar mínimos a los pobres extremos para que, en el mejor de los escenarios, logren ser simplemente pobres. La política social por sí misma no es una solución de largo plazo. Requiere una amplia gama de complementos (Favela, 2003: 51).

Además, su falta de vinculación con otros programas, puso a PROGRESA serios obstáculos para el logro de sus objetivos, quedándose estancado en prácticas asistencialistas.

3. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en el sexenio de Vicente Fox (2002-2006).

El PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en marzo de 2002, bajo el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada, quien asumió el poder después de una hegemonía de casi 70 años del PRI. El gobierno de Fox, fue visto como el “gobierno del cambio” por dos razones: era la primera vez que México experimentaba una transición democrática (con un aparente cambio de ideología) y por la Alianza por el Cambio, encabezada por el PAN y el PVEM²⁰. Fox se presentó como heredero de las luchas

²⁰ Con Fox llegaron al poder grupos conservadores y de ultraderecha, cuya ideología conservadora influyó en la economía, la sociedad y la política (González, 2009). Desde su toma de posesión (cuando toma un crucifijo en el Congreso) Fox no ocultó su religión, sino todo lo contrario. Varias de las acciones y discursos que dio, ponían en tela de juicio el laicismo con el que se deben conducir los presidentes. Además, se fundaron varias

democráticas y criticó el estado neoliberal; sin embargo, “durante el sexenio foxista, persistió el neoliberalismo; la erradicación del PRI se tradujo en la continuidad de sus métodos de gobierno, de un priísmo sin PRI” (González, 2009: 332).

El cambio prometido por Vicente Fox no fue inmediato ni en el grado que la población mexicana esperaba. Además, surgieron otro tipo de problemas, como el incremento del empleo informal. Las prácticas priístas que llevaron a la población a votar por otro partido, se siguieron repitiendo: la corrupción continuó y la política social emprendida por Fox no logró los resultados esperados.

Oportunidades tenía como objetivos reducir la pobreza -alimentaria, sobre todo- y romper con su “trama intergeneracional”. Para lograrlo, puso énfasis en la capacitación de las personas para que pudieran ampliar sus capacidades humanas; es decir, invertir en capital humano. Su característica principal fue el otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas a determinadas responsabilidades orientadas también a la formación de capital humano dentro del hogar. En un principio, se atendieron las zonas rurales de muy alta y alta marginación y poco a poco se fue extendiendo a otras zonas, hasta que se atendieron también zonas urbanas (Banegas, 2011: 24).

Durante el sexenio de Fox, se destacan cinco puntos importantes respecto a pobreza. El primero, está basado en lo que el Banco Mundial propuso en 2001: “pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación”. Así, por primera vez, se tomó en cuenta la multidimensionalidad de la pobreza; es decir, se reconoció que este problema no sólo significa ingresos insuficientes, sino escaso o nulo acceso a servicios básicos como educación y salud. En ese sentido, Oportunidades reconoció las múltiples dimensiones de la pobreza y las dimensiones complementarias de la acción pública (desarrollo humano, generación de ingresos, acumulación de activos físicos y protección social).

En segundo lugar, se hizo hincapié en que la ubicación geográfica era un factor fundamental para contrarrestar la pobreza, es decir, se tenía la idea de que la población en situación de pobreza, vivía en los Estados más pobres, pero se encontró que también hay población en pobreza extrema que no vive en dichas entidades (tal es el caso del Estado de México). En tercer lugar, las cifras indicaron que los grupos étnicos son los que sufren mayores carencias en cuanto a acceso a servicios básicos, y representan aproximadamente una quinta parte de la población en situación de pobreza extrema.

En cuarto lugar, el nivel de pobreza aumentó a tal grado que, para 2002, la mitad de la población mexicana vivía en situación de pobreza (Banco Mundial, 2004: 15). En quinto

organizaciones empresariales que apoyaban la ultraderecha y pretendían influir en la política y cultura de la sociedad mexicana, como Mexicanos Primero en 2005 (creado por Emilio Azcárraga -dueño de Televisa y 12 amigos, de los más ricos del país).

lugar, destaca la creación en 2005, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), cuya función es evaluar las políticas y programas sociales.

Por otro lado, una de las características más importantes de Oportunidades fue la focalización; de modo que, las localidades seleccionadas fueron únicamente aquellas que tenían un nivel alto y muy alto de marginalidad. Debido a que las transferencias monetarias eran condicionadas, para que una localidad fuera acreedora al programa, debía cumplir ciertos requisitos. Por ejemplo, debía tener escuelas y centros de salud cerca, con la justificación de que el apoyo se entregaba directamente a las madres de familia, con la condición de que los hijos se inscribieran y asistieran regularmente a la escuela y que tanto ellos como las madres, asistieran a los centros de salud para la atención preventiva en materia de fecundidad, uso de anticonceptivos, salud materna e infantil y nutrición.

Lo anterior, se hizo cumpliendo los planteamientos del Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD, porque los tres organismos coincidieron para principios del año 2000, que la estrategia para superar la pobreza, se encontraba en los programas sociales y su focalización en los grupos más pobres. Así, mientras el PNUD recalcó la importancia de invertir en educación básica y salud, fomentando simultáneamente la equidad entre los sexos, la CEPAL señaló que toda política social debía tener como objetivo la equidad y cumplir tres funciones fundamentales: 1) inversión de capital humano, dotando a la población de los requisitos para un mejor desempeño laboral; 2) compensación social mediante periodos de crisis de cualquier tipo y; 3) integración social para incorporar a los sectores marginalizados (CEPAL, 2000).

Por su parte, el Banco Mundial hizo hincapié en que “la mayoría de las cabezas de familia de las áreas frágiles son mujeres, y los hogares se encuentran limitados por deficientes oportunidades educativas, poca información y falta de tenencia legal de la tierra (Banco Mundial, 2001: 14), por lo que los programas sociales debían contemplarlas como principales beneficiarias. Además, propuso que los programas focalizados debían

vincularse o venir “en paquetes” en conjunto con programas de acceso universal que también benefician a la clase media. El uso de transferencias para los pobres, condicionadas a la participación de los niños en la educación general y a la asistencia a los sistemas de salud constituye un buen ejemplo (Banco Mundial, 2003: 21).

De esta manera, observamos que Oportunidades fue diseñado e instrumentado con base en los planteamientos de los organismos multilaterales.

Oportunidades, como el programa estelar del sexenio foxista, incluía una serie de subprogramas que ayudaban a complementar el apoyo dado, entre los que se encuentran:

1. Seguro Popular: creado en 2002, consistía en un paquete básico de servicios médicos y medicinas a aquellos que carecían de seguridad social.

2. Jóvenes con Oportunidades: consistió en un fondo de ahorros para aquellos que egresaron de la secundaria y querían continuar con su educación. Se otorgó con la condición de que se debía terminar sus estudios antes de que cumplieran 22 años.
3. Hábitat: se creó para contrarrestar los efectos de la pobreza humana y consistía en un plan de acción para mejorar la infraestructura, implementar servicios sociales y realizar acciones de desarrollo comunitario que beneficiaran las áreas urbanas.

Existen más subprogramas de Oportunidades, pero en conjunto, tenían como objetivo hacer frente a los retos que conlleva la pobreza.

Respecto a PROGRESA, el programa mostró importantes cambios de acción con respecto a los tres rubros principales de los programas precedentes: educación, salud y alimentación. En cuanto al primero, para el ciclo escolar 2001-2002 se ampliaron tres años las becas educativas para que cubriesen hasta la educación media superior, manteniéndose la diferenciación en favor de las mujeres. Para la salud, se reelaboró el Paquete Básico de Servicios de Salud, apuntando principalmente a la promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades de alto impacto en la población. También se reelaboraron las sesiones de capacitación para la salud, creando talleres dirigidos exclusivamente a los becarios de educación media superior sobre sexualidad, planificación familiar, adicciones y VIH-SIDA; mientras que las pláticas dirigidas a la mujer fueron reemplazadas por talleres orientados a capacitarlas en el autocuidado de la salud, nutrición e higiene.

Al igual que su antecesor PROGRESA, Oportunidades fue evaluado para determinar si los objetivos planteados al principio se habían logrado. *Grosso modo*, las evaluaciones indicaron tres aspectos importantes: 1) se incrementó el uso de servicios de salud, lo que conllevó a que aumentara también la información y el uso de métodos anticonceptivos, así como el número de partos atendidos; 2) la dieta de las familias beneficiarias mejoró; 3) la reducción de la pobreza fue más visible en zonas rurales que urbanas; y 4) el gobierno otorgó 40 mil becas para estudiantes de educación media superior, lo que logró que la matrícula aumentara a 38% en áreas rurales, pero sólo 6% en áreas urbanas (Banco Mundial, 2004: 41).

No obstante, se encontró que los centros de salud rurales son los que tienen mayores carencias en cuanto a infraestructura, equipos médicos especializados y abasto de medicamentos. Además, en una evaluación a largo plazo, se reconoció que el programa no ayudó a que disminuyeran los niveles de anemia infantil y, que si bien hubo un amento en el nivel de escolaridad, esto no significó un mejor desarrollo de capacidades escolares. Con estas evaluaciones, se encontró que, durante el sexenio foxista, Oportunidades logró avances en materia de salud y educación, pero quedó lejos de cumplir con su objetivo de reducir la pobreza. Aun así, “la cobertura de Oportunidades aumentó hasta alcanzar los cinco millones de hogares beneficiarios en 2004” (Banegas, 2011: 80).

En cuanto a las críticas y cuestionamientos que se le hicieron a Oportunidades, se destacan tres. La primera es que, si bien la focalización ayudó a familias que vivían en localidades

marginadas, se excluyeron a otros grupos vulnerables, principalmente aquellos que quedaron fuera de Oportunidades y los que se veían afectados por “choques covariados” (catástrofes naturales, como terremotos, inundaciones y sequías). En segundo lugar, como lo indicaron las evaluaciones, la pobreza no se redujo, sino que se puso en pausa; es decir, los que ya vivían en situación de pobreza no vieron agudizada su situación.

Por último, la crítica más importante que se le hizo al programa, tiene que ver con la lógica que adoptó el gobierno foxista.

En la gestión de Fox la adopción de esquemas neoempresariales como la calidad, la eficiencia y la mayor productividad de los recursos sin criterios de desempeño evidencia que la política económica subordina la concepción de política social y el estilo de gestión, dado que la mayor preocupación es el equilibrio fiscal (Moreno et. al, 2004: 16).

Bajo esta lógica, el individuo comenzó a ser visto como un cliente más del mercado que debe solucionar su situación de pobreza y desigualdad por sus propios medios; por ende, la política social asumió un papel de capacitadora para que los individuos desarrollaran las aptitudes necesarias para contrarrestar su situación.

No obstante, “OPORTUNIDADES es el programa más representativo de las transferencias condicionadas. Estas medidas se han basado en un gran incremento en el gasto social del gobierno, sobre todo en educación y en programas de reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2004: 17). Al mostrar muchos cambios innovadores en la atención de la pobreza, el programa adquirió mucha relevancia en la región, siendo modelo para posteriores programas en América Latina.

4. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en el sexenio de Felipe Calderón y primeros años de Enrique Peña Nieto. (2006-2014).

Debido a la importancia que adquirió Oportunidades, se siguió instrumentando durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Aunque con modificaciones, el programa continuó conservando sus mecanismos principales, la medición de la pobreza se consideró desde un enfoque multidimensional.

El sexenio de Calderón comenzó de manera controversial porque, al igual que con Carlos Salinas de Gortari, la elección fue seriamente cuestionada²¹. El gobierno calderonista se caracterizó por un incremento de la violencia e inseguridad asociadas al narcotráfico. Una de las acciones que le costó perder el apoyo de gran parte de la población, fue cuando el 11 de diciembre de 2006, Calderón declaró la “guerra” al crimen organizado, apoyándose del Ejército y la Marina. A partir de este hecho, y durante su sexenio, los delitos de alto impacto

²¹ Sobre todo, por el candidato del Partido de la Revolución Demócrata (PRD), Andrés Manuel López Obrador, quien consideró la elección como fraudulenta.

se multiplicaron (ejecuciones, extorsiones, robos), dejando como consecuencia más de 80 mil personas asesinadas y miles de desaparecidos (González, 2010: 57). Aunado a esto, la insuficiente creación de empleos -que ya se observaba desde el sexenio anterior-, se agudizó: en todo el sexenio, sólo se crearon 2 millones de empleos (de los 6 que se necesitaban) (González, 2010: 57).

La instrumentación de Oportunidades durante el periodo de referencia, estuvo permeada por cifras alarmantes. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dio a conocer que, a pesar de la puesta en marcha de los programas de combate a la pobreza, ésta aumentó de 45.5 millones de pobres, a 57.7, lo que equivalía al 49% de la población mexicana, determinándose que los Estados con el mayor porcentaje de pobres eran Oaxaca, Chiapas y Veracruz (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2008). *“El CONEVAL explicó que el incremento de la pobreza tiene que ver, entre otras cosas, con dos aspectos que hoy se replican: la crisis financiera y el incremento en los precios de alimentos básicos”* (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2008). Sin embargo, desde el 2002, se reconoció que la mitad de la población mexicana ya vivía en situación de pobreza, y se atribuyó a las grandes desigualdades que persisten en el país. Estas cifras contradicen los resultados dados respecto a Oportunidades, ya que la información de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) hizo hincapié en el impacto del programa en la reducción de la pobreza.

Para cumplir con el objetivo de reducir la pobreza y evitar su transmisión intergeneracional, las acciones del programa se siguieron enfocando en desarrollar las capacidades, actitudes y comportamientos de los beneficiarios para que accedieran a servicios sociales, es decir, se hizo hincapié en el desarrollo del capital humano de las familias beneficiadas. Al igual que en el sexenio de Fox, el apoyo se entregó mediante transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos orientados a la educación, la salud y la alimentación, como la asistencia regular a la escuela y a los centros de salud; la focalización también siguió durante el sexenio de Calderón.

Para el componente educativo, las acciones se enfocaron en el mejoramiento del liderazgo escolar y la calidad de los docentes, reconociéndolos como elementos clave para el progreso de los estudiantes.

Los aspectos fundamentales son la selección de los docentes, el proceso para asignarlos a las escuelas, el reconocimiento y compensación económica que reciben, los incentivos para mejorar su desempeño y calidad, así como los programas de capacitación para los directores de las escuelas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2012: 30).

En cuanto al sector salud, el programa Oportunidades de Calderón continuó centrándose en la corresponsabilidad para la consulta preventiva periódica, el incremento del uso de los servicios de salud, la identificación temprana de enfermedades para su tratamiento oportuno,

la capacitación de los beneficiarios para el autocuidado y las prácticas cotidianas, y el uso de los apoyos monetarios para cubrir parcialmente el costo de eventos imprevistos de salud. Para el término de este sexenio, se indicó que

en salud hubo mayor cobertura a través del Seguro Popular; sin embargo, quedó pendiente el acceso efectivo y hacer más eficiente y transparente el presupuesto anual destinado a las entidades federativas (Rosas, 2012).

Respecto a la alimentación, se siguieron otorgando los apoyos con el fin de atenuar el impacto en los precios de los alimentos de primera necesidad, como consecuencia de la crisis alimentaria mundial. Por ello, se aumentó la cantidad de recursos para hacer más amplia la dieta de los beneficiarios del programa. Este dinero se entregaba a través de tres programas sociales existentes: el Programa Oportunidades, el Programa Alimentario de Diconsa y el Programa Alimentario para Zonas Marginadas.

Por su parte, el monto otorgado por este programa fue incrementando: de \$529 pesos que se otorgaban a los beneficiarios en 2007, se pasó a \$830 al finalizar el sexenio de Calderón. Para este sexenio, el otorgamiento a las familias incorporadas al Programa, con pagos bimestrales fueron de:

1. \$315.00 por familia, por concepto de alimentación.
2. \$130.00 de Apoyo Alimentario Complementario, que tenía como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.
3. \$115.00 por familia con integrantes de 0 a 9 años. La familia podía recibir hasta 3 apoyos por concepto del Apoyo Infantil, monto sujeto al monto máximo mensual de becas.
4. \$345.00 por adulto mayor.
5. Adquisición de útiles escolares. Se otorgó junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar o un paquete de éstos. Posteriormente, a los becarios de primaria, junto con las becas del segundo bimestre del ciclo se les otorgó un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares.
6. Apoyo Jóvenes con Oportunidades. \$4,599.00 para las y los becarios que concluyeran la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad.

Los objetivos, los beneficiarios y las formas de acceder a Oportunidades, siguieron los mismos lineamientos del sexenio anterior. Es decir, desde la creación del programa, los lineamientos no cambiaron, pese a las cifras de aumento de desempleo y la escasa reducción de la pobreza. Además, se siguió estableciendo como fin apoyar a las familias que vivieran en pobreza a mejorar sus capacidades de alimentación, salud y educación, mediante el otorgamiento de recursos económicos y “servicios de calidad”.

Durante este sexenio, la forma de selección de los beneficiarios y los requisitos para acceder al programa, no cambiaron respecto al periodo pasado. Sin embargo, en 2010 se puso en marcha una nueva metodología de focalización que, según la SEDESOL, permitió escoger mejor a las familias. En total, 5.8 millones de familias fueron beneficiadas; de los titulares, el 95.8% eran mujeres (Araujo, 2013: 6). El pago del apoyo se cambió a un sistema de pago automático al final del sexenio; es decir, mediante tarjeta bancaria o tarjeta de débito.

Por otra parte, si bien los lineamientos del programa no cambiaron, sí se incluyeron nuevos subprogramas. Entre ellos, se encuentran:

1. Adultos Mayores²², creado en 2006, para otorgar un apoyo mensual a personas mayores de 70 años que formaran parte de las familias que ya eran beneficiarias;
2. Programa de Apoyo Alimentario (PAL), creado en 2010 con la finalidad de mejorar la nutrición de las familias beneficiarias.
3. Pisos Firmes, creado en 2009 para sustituir por pisos de concreto los pisos de tierra de los hogares beneficiarios.

Respecto a la evaluación y los resultados del programa durante su segundo periodo de operación, se dijo que

el Seguro Popular, establecido en 2004, ha ampliado la cobertura de atención médica básica a toda la población mexicana, alcanzando a los más de 50 millones de personas que antes carecían de acceso a la seguridad social. Es innovador en muchos sentidos. En primer lugar, su mecanismo de financiamiento promueve la transferencia de recursos de los estados más ricos a los más pobres. En segundo, ofrece tratamiento para un número limitado de enfermedades y no pone en riesgo la sostenibilidad fiscal del sistema (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2012: 3).

En lo referente a los cuestionamientos, se hizo hincapié en que el programa, al exigir condiciones específicas para otorgar el apoyo, dejó fuera a localidades pequeñas y alejadas que no cumplían con las condiciones; por ende, gran parte de la población en situación de pobreza extrema no pudo ser beneficiaria. Aunado a esto, se encontró que “la mitad de las transferencias en efectivo benefician al segmento superior de la escala de ingresos y apenas 10% de los fondos se entrega al 20% más pobre” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2012: 9). Esto reforzó la idea que se tenía desde el sexenio pasado de que el programa no apoyaba realmente a quienes debería.

²² Éste, pretendió emular la Pensión Universal Ciudadana, implementada durante el periodo de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal. Mientras la Pensión Universal Ciudadana entregaba apoyos monetarios mensuales a adultos mayores de 70 años sin distinciones socioeconómicas, el subprograma creado por Oportunidades, fue focalizado y contó con menos recursos.

Uno de los principales cuestionamientos que se le hizo a Oportunidades fue que no permitió la incorporación productiva de quienes fueron beneficiarios. El otro gran cuestionamiento, tiene que ver con las condiciones que se pidieron para otorgar el apoyo:

Para recibir el apoyo, la localidad se selecciona por ser un lugar donde hay pobreza y marginación y que tenga cercanía a escuelas primaria y secundaria, así como a una clínica de salud. En la localidad se aplica una encuesta y dependiendo de los resultados, se identifica a las familias que pueden ser atendidas por el programa. Se debe asistir a todas las citas médicas y a los talleres de capacitación en el autocuidado de la salud. Los niños, niñas y jóvenes de las familias deben inscribirse y asistir de manera regular a la escuela primaria, secundaria o media superior. Si no se asiste al centro de salud o si las y los niños no van a la escuela primaria, secundaria o media superior, se les suspenderán los apoyos del programa de manera temporal o definitiva (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, s.f.: 3).

De esta forma, las familias debían asistir a consultas médicas y “talleres de capacitación”, pero lo que olvidaron mencionar, fue el trabajo comunitario que obligaban a hacer a las mujeres beneficiarias. Los talleres, muchas veces eran sólo reuniones para informar qué tipo de trabajo debían desempeñar si querían seguir recibiendo el apoyo.

No obstante, Oportunidades mostró ser un ejemplo innovador de combate a la pobreza por varios factores.

Primero, el Programa está basado en transferencias directas a la población objetivo, y estas transferencias están condicionadas a una serie de comportamientos destinados a proteger y desarrollar el capital humano de las familias pobres. Segundo, Oportunidades siempre enfatizó la aplicación de mecanismos rigurosos de monitoreo y evaluación con el fin de generar información objetiva para mejorar los resultados del Programa. Y Tercero, se caracterizó por el uso de sistemas operativos sofisticados para la identificación de beneficiarios, la focalización de los recursos asignados, el pago de los beneficios, y el monitoreo. Oportunidades fue pionero en el diseño y utilización de estas herramientas en el ámbito de los programas sociales (Araujo, 2013: 4).

Por último, como ya lo había señalado el Banco Mundial desde 2004, Oportunidades se convirtió en “el programa más representativo de las transferencias condicionadas. Estas medidas se han basado en un gran incremento en el gasto social del gobierno, sobre todo en educación y en programas de reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2004: 17). Su diseño e instrumentación se basó en las perspectivas de los tres organismos multilaterales que hemos abordado: el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CAPÍTULO III

PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL Y LOS DERECHOS HUMANOS.

Analizar los planteamientos de los Organismos Internacionales, así como los programas sociales implementados en México desde 1980, nos permitió dar cuenta de los resultados en pro de la disminución de la pobreza y la desigualdad. Por ello, en el sexenio actual, Enrique Peña Nieto (2012-2018), ha propuesto la llamada Política Social de “Nueva Generación”. Ésta, sigue concibiendo a la pobreza como el problema social principal, a la vez que enfatiza la importancia de la igualdad en el acceso a los servicios básicos, aludiendo a un programa con enfoque de derechos.

Se rediseñó el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para dar paso a PROSPERA Programa de Inclusión Social. Este programa intenta vincular a los beneficiarios egresados del programa a ciertas opciones productivas que les permitan tener una fuente de ingresos permanente para que, a largo plazo, rompan la reproducción intergeneracional de la pobreza. Además, se menciona en las Reglas de Operación que PROSPERA está pensado bajo un enfoque de derechos.

A partir de la caracterización de PROSPERA Programa de Inclusión Social, señalaremos cómo entiende el enfoque de derechos y cómo no está pensado bajo dicho enfoque, a la vez que sugeriremos cómo debiera ser diseñado un programa de combate a la pobreza con enfoque de derechos.

1. Política Social de Nueva Generación.

Los antecedentes de la Política Social de Nueva Generación son los resultados de los programas sociales que la antecedieron, particularmente Oportunidades. Durante su operación, este programa incrementó casi tres veces su cobertura: de 2.5 millones de familias en el año 2002, pasó a 6.1 millones en 2014. Sin embargo, su transformación a PROSPERA se justificó por el resultado de las evaluaciones que se hicieron al mismo.

En el informe de diez años de Oportunidades, se mostró que los jóvenes egresados del programa tenían la necesidad de emigrar o de quedarse en su lugar de origen con una condición de empleo precaria (De Regil, 2014). A su vez, se documentó que el principal resultado de Oportunidades fue aumentar el nivel educativo de los beneficiarios, pero la falta de opciones productivas y laborales, en especial en áreas rurales, “no permitió mejorar significativamente su condición social” (Roldán, 2015).

La CEPAL, por su parte, en el estudio de 2015 *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, señaló que los pocos resultados del programa se debían, entre otros factores, a que no lograban incorporar al mercado laboral a las personas en situación de pobreza, además de tener un déficit de formación educacional y habilidades para el trabajo. Para la CEPAL:

En más de una década de operación, el programa Oportunidades tuvo un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional intergeneracional, porque pese a que los beneficiarios consiguieron mejores niveles educativos, se dedicaron a las mismas actividades que sus padres y no consiguieron superar la pobreza (CEPAL, 2015).

En general, todos los cuestionamientos y evaluaciones a Oportunidades develaron que, a pesar de los esfuerzos, la pobreza persistía; el poder adquisitivo promedio de los mexicanos disminuyó, y los ingresos de las familias no crecieron en más de dos décadas, lo que dejó de manifiesto que la pobreza no puede reducirse a pesar de los relativamente buenos resultados en el incremento a las coberturas básicas en salud, alimentación y vivienda que había generado Oportunidades. Por ello, se definió que era necesario incluir nuevos elementos dentro de la política social (Enciso, 2015).

Tomando en cuenta lo anterior y con el contexto político en el que Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia²³, se dio paso a una Política Social de Nueva Generación, con respuestas más inclusivas, que trascendiera el asistencialismo y que incorporara la participación social, productiva y laboral.

La Política Social de Nueva Generación concibe la pobreza como la problemática más importante que debe ser atendida por el Estado. En segundo lugar, presta especial atención en el tema de la igualdad en el acceso a los servicios básicos, para lo cual, se retoma la importancia de que los programas instrumenten el enfoque de derechos. Por otro lado, retoma la prioridad que tiene la desigualdad de género en la atención de los programas, para lo cual, propone el empoderamiento económico de la mujer. En conjunto, estas propuestas buscan superar el carácter paliativo y asistencialista que caracterizó a los anteriores programas. PROSPERA Programa de Inclusión Social²⁴, programa que materializa este nuevo enfoque, intenta vincular a los beneficiarios egresados del programa a ciertas opciones productivas que les permitan tener una fuente de ingresos permanente para que, a largo plazo, rompan la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Es en esta lógica que se inserta PROSPERA, siguiendo como eje de acción los programas de transferencias condicionadas, práctica usual para el combate a la pobreza en América Latina. Este programa da más énfasis a la participación comunitaria, la formación de capital humano y al desdibujamiento del rol paternalista del Estado.

2. Orientación de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Al igual que sus antecesores, PROSPERA se inserta en la lógica neoliberal de combate a la pobreza, la cual señala que es a través de la alimentación, educación y salud, que se puede

²³ La desestructuración del PRI, así como un generalizado descontento social, dieron como resultado que Peña ascendiera con poca legitimidad y en medio de un turbulento proceso electoral.

²⁴ En adelante nos referiremos a él únicamente como PROSPERA.

incrementar el capital humano de la población mexicana en condiciones de vulnerabilidad social y pobreza. El programa es implementado mediante el criterio de priorización, ya que se considera prioritarias a aquellas localidades que se encuentran con mayor índice de rezago social.

No obstante, se reconoce por primera vez, que las transferencias monetarias por sí solas, son insuficientes para estimular las capacidades de los individuos y ayudarlos a salir de su situación de pobreza. Por esto, busca generar una dinámica de combate a la pobreza y la desigualdad a partir de la inclusión social que, a su vez, permitirá lograr un mayor crecimiento económico a través de su inclusión en el sector productivo. En general,

PROSPERA se orienta al fortalecimiento de capacidades que promuevan la movilidad socioeconómica, así como en la generación de condiciones para el cumplimiento de los derechos sociales, propiciando la inclusión productiva, laboral, financiera, y social de los integrantes de los hogares en condiciones de riesgo socioeconómico (Diario Oficial de la Federación, Octava Sección. “Reglas de operación PROSPERA, Programa de Inclusión Social”, Secretaría de Desarrollo Social, 2015: 4).

3. Características de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

PROSPERA posee características que lo diferencian de sus antecesores. En primer lugar, afirma que la reproducción intergeneracional de la pobreza debe ser contrarrestada mediante la conjunción de intervenciones intersectoriales dirigidas a los pobres, en áreas como el ingreso de los hogares, el acceso de sus integrantes a los derechos sociales, la formación de capital humano en los jóvenes, y la facilitación de su incorporación a actividades productivas permanentes. Según esta lógica, cuando los incentivos están alineados para que concurra el esfuerzo tripartito entre gobierno, sociedad civil y beneficiarios, los proyectos potencian su alcance y generan efectos diversos en otros terrenos económicos y de desarrollo social, que, en última instancia, provocan una menor dependencia de los subsidios asistenciales (Cruz, 2015).

En segundo lugar, busca que las personas rompan con el ciclo intergeneracional de la pobreza mediante tres componentes: alimentación, educación y salud; y cuatro líneas de acción: inclusión productiva, inclusión laboral, inclusión financiera e inclusión social; de tal manera que, los beneficiarios accedan a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta de programas sociales que incentiven sus capacidades productivas en el hogar a través de una coordinación entre sectores. Con ello, se pretende mejorar el bienestar económico de las personas y mejorar el acceso a sus derechos sociales. Por primera vez, se propone que, mediante la vinculación de los beneficiarios con los programas y acciones de inclusión, éstos pueden mejorar sus ingresos por su propio esfuerzo si se insertan en proyectos productivos.

En términos generales, PROSPERA tiene como objetivo:

Contribuir al fortalecimiento del cumplimiento de los derechos sociales (*sic*) que potencien las capacidades básicas de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen el desarrollo de sus capacidades en los tres rubros principales de la política social: la alimentación, la salud y la educación (Diario Oficial de la Federación, Octava Sección. "Reglas de operación PROSPERA, Programa de Inclusión Social". Secretaría de Desarrollo Social, 2015: 5).

Para lograrlo, el programa centra sus acciones en los tres componentes básicos: alimentación, educación y salud. En el caso de la educación, plantea que es indispensable para el logro de los demás objetivos. Así, se manifiesta la importancia de la interrelación entre los componentes principales para lograr que las personas tengan la capacidad de acrecentar sus posibilidades mediante una buena alimentación, un buen estado de salud y mejores condiciones educativas. En la lógica de PROSPERA, si los beneficiarios cuentan con estas herramientas, podrán vincularse a las cuatro líneas de acción arriba señaladas, las cuales les permitirán mejorar sus ingresos de manera permanente, y a su vez, mejorar su calidad de vida.

3.1. Componente educativo.

Alineándose a la perspectiva de los Organismos Internacionales, PROSPERA señala que la educación es el mecanismo más eficiente para lograr una mayor movilidad social, sustentada en los conocimientos y habilidades que permitirán a las personas insertarse en un mercado laboral. Como parte de la política social de Nueva Generación, el programa intenta garantizar el acceso a la educación, para posteriormente permitir una inclusión laboral.

La estrategia principal de este componente, sigue siendo el otorgamiento de becas, como un incentivo para la asistencia, la permanencia y el avance escolar de los niños y jóvenes pertenecientes a las familias beneficiarias en los niveles de primaria, secundaria y media superior. Además, da apoyos para la adquisición de útiles escolares. Las becas son entregadas de manera directa en efectivo a cada niño, niña y joven menor de 18 años integrante de las familias beneficiarias inscritos en grados escolares entre primero y tercero de bachillerato. Cabe resaltar que se ampliaron las becas a estudios superiores y técnicos superiores, promoviendo la incorporación de los jóvenes beneficiarios al mercado laboral formal.

Sin embargo, PROSPERA ha disminuido el apoyo al acceso a la educación en las comunidades rezagadas, así como la rehabilitación y el mejoramiento de los planteles educativos de dichas zonas. Esto, porque sólo se toman en cuenta a aquellas localidades en donde se está implementando el programa, dejando de lado a comunidades que no califican como población objetivo.

3.2. Componente alimenticio.

En el componente de la alimentación, se observa que los apoyos se siguen manejando igual que en programas anteriores, los cuales consisten en apoyos monetarios entregados

directamente a las familias, con el fin de que mejoren su alimentación en cantidad, calidad y diversidad. El programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren su alimentación, evitando que enfermen buscando mejorar su estado de nutrición mediante una alimentación correcta.

Al señalar la importancia de la alimentación, PROSPERA continúa otorgando el apoyo monetario mensual llamado “Apoyo Alimentario” (entregado a las familias con integrantes de 0 a 9 años), con el fin de que mejoren su ingesta de alimentos. Adicionalmente, PROSPERA entrega el apoyo llamado “Apoyo Alimentario Complementario”, que tiene como fin compensar a las personas por la inestabilidad externa de los precios.

3.3. Componente de salud.

Respecto a Salud, PROSPERA amplía su concepción, señalando que la salud no sólo se refiere a la ausencia de enfermedad, sino que, como lo señala la OMS, es un estado de bienestar físico, mental y social. Por ello, PROSPERA plantea que es nueva responsabilidad del Estado garantizar mecanismos efectivos que acerquen la prestación de servicios médicos a las familias en condición de vulnerabilidad. Los apoyos siguen siendo un sistema de intervenciones básicas. Las acciones están orientadas a la promoción de la salud para la prevención de enfermedades y a garantizar el acceso a servicios de salud de calidad.

Este componente opera bajo tres estrategias. La primera de ellas es proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, que amplió sus servicios a 27 intervenciones de Salud Pública del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) del Seguro Popular. La segunda estrategia es promover una mejor nutrición de la población beneficiaria, entregando suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas en periodo de lactancia y a niños. La tercera estrategia se enfoca en fomentar y mejorar el autocuidado de las familias beneficiarias mediante educación en materia de salud, nutrición, prevención de enfermedades y apego a tratamientos de enfermedades crónicas.

Aunado a esto, PROSPERA continúa enfocándose en acciones de carácter preventivo, de promoción y de detección oportuna de enfermedades, así como de cuidados y de control de los principales padecimientos²⁵. Por ello, los talleres comunitarios de capacitación son fundamentales, porque a través de ellos se promueven cambios de hábitos a favor de la salud, tratando de incentivar una actitud preventiva y de cuidado personal. La comprobación de las corresponsabilidades en este rubro, al igual que con la educación, es un trámite hiper burocrático; la asistencia a los talleres es anotada en el formato “Citas para la Familia”, en el que se registra su cumplimiento de manera bimestral. El cumplimiento de las

²⁵ Algo relevante de los cambios de PROSPERA, es que las 27 intervenciones del CAUSES sólo proporcionan atención en el primer nivel de atención, ya que de requerirse servicios especializados o de urgencia, el programa trasfiere a los beneficiarios a otras instituciones o a las unidades de la Secretaría de Salud.

corresponsabilidades de la salud se vincula directamente con las de educación, ya que, para recibir las becas educativas, es indispensable también asistir a los talleres programados.

3.4. Inclusión, el nuevo componente.

La inclusión es un nuevo elemento integrado a la política social mexicana. Con éste, PROSPERA busca la complementariedad de sus acciones con otros programas, con la finalidad de que los beneficiarios, después de ser atendidos en los tres componentes básicos, se vinculen a programas que les permitan generar ingresos para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Este elemento, responde en gran medida a las perspectivas multilaterales que señalaron la necesidad de contar con medidas que incentivaran a las personas a tener estrategias propias para poder escapar de la pobreza. La inclusión que propone PROSPERA, trata de contribuir al desarrollo de capacidades y el bienestar de la población en pobreza, definiendo cuatro líneas de acción: inclusión productiva, inclusión laboral, inclusión financiera e inclusión social.

La inclusión productiva, tiene como propósito asesorar a los jóvenes becarios beneficiarios en la elaboración y registro de proyectos productivos que les permitan generar un ingreso fijo, para lo cual, se articula con dependencias públicas, privadas y ONG. La acción de PROSPERA dentro de esta línea consta de tres etapas: la identificación del potencial productivo de los beneficiarios, asesoría para la elaboración y registro del proyecto productivo y acompañamiento y seguimiento del mismo.

En cuanto a la inclusión laboral, su objetivo es ofrecer una alternativa de capacitación para el trabajo, poniendo especial atención en los jóvenes ex beneficiarios de PROSPERA que habitan en zonas urbanas y que hayan concluido la educación media superior. El programa trata de vincular a los interesados con ofertas de empleo (vacantes que pueden cubrir mediante sus propias habilidades y conocimientos) y a cursos de capacitación para el trabajo, apoyando las iniciativas de ocupación productiva de los interesados mediante el otorgamiento de recursos económicos y en especie.

Por su parte, la inclusión financiera busca dotar a los beneficiarios de oportunidades para poder acceder a servicios financieros en condiciones preferenciales, entre las que se encuentran la Educación Financiera, el Ahorro, Seguro de Vida, Créditos Básicos y Complementarios y otros beneficios adicionales. Estos servicios son ofertados por Instituciones Liquidadoras y para acceder a ellos, los beneficiarios reciben información sobre cada uno de ellos. La inclusión financiera se enfoca preferentemente en las mujeres que administran los recursos, con la finalidad de que tengan la oportunidad de acceder al mercado de crédito formal, en el entendido de que su participación en la generación del ingreso les permite satisfacer de forma más eficiente sus necesidades. En la inclusión financiera, se ha puesto en marcha el Programa Integral de Inclusión Financiera.

A pesar de tener objetivos diferentes, las nuevas líneas de acción buscan fomentar las capacidades individuales de las personas, para que aprovechen las ventajas del mercado,

retornando la formación del capital humano como eje del programa. La coordinación interinstitucional es en todas las líneas de acción, un elemento central para el logro de los objetivos del programa.

4. Personas beneficiarias y formas de acceder al programa.

La población beneficiaria se definió como los hogares con un ingreso *per cápita* estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en alimentación, educación y salud. Para seleccionar a los beneficiarios, PROSPERA prioriza a los hogares previamente incorporados (Diario Oficial de la Federación, Octava Sección, 2015: 6). Se seleccionan primero las localidades donde existen condiciones de accesibilidad y de capacidad de atención de los servicios de salud y educación; y después las familias. Por familia beneficiaria se selecciona a un titular, especialmente mujer, respondiendo al criterio de equidad. Son ellas quienes reciben los recursos y los administran.

De acuerdo con CONEVAL, la población potencial es de más de 11 millones, pero la población objetivo es de 6 742 811 hogares. Con ello, observamos que PROSPERA únicamente atiende a la mitad de los hogares en pobreza extrema y, si consideramos que heredó el padrón de Oportunidades, entonces tenemos que PROSPERA no ha ampliado su población objetivo.

Las familias seleccionadas están sujetas a un proceso de rectificación cada ocho años, con el objetivo de determinar si cumplen con las características para seguir siendo beneficiarios. Se aplica un cuestionario socioeconómico, que determina que una familia beneficiaria, si ha logrado tener un ingreso *per cápita* mayor, ha superado la pobreza y, por ende, ya no necesita el apoyo. Por otro lado, PROSPERA focaliza al hogar o la familia, seleccionadas a través de las “Micromananzas”, que son localidades comunicadas entre sí en las denominadas “Microzonas”, que son atendidas de manera bimestral (Dávila, 2016: 1).

Al igual que su antecesor, PROSPERA otorga apoyos que están vinculados al esquema del cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias en los componentes de educación y salud. El incumplimiento de las tareas puede derivar en la suspensión de apoyos, por lo cual, las instituciones de cada sector son encargadas de verificar su cumplimiento bimestralmente. En caso de encontrar anomalías, los Delegados Estatales del Programa informan a las autoridades sectoriales federales y estatales correspondientes para que procedan conforme a lo establecido en las Reglas de Operación.

Las corresponsabilidades varían en función de cada componente. Sin embargo, todos los beneficiarios están obligados a destinar los apoyos al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de sus hijos e hijas. Además, deben cumplir con el procedimiento completo de inscripción al programa, entregando información socioeconómica y demográfica real, recolectada a través de una encuesta.

Para el sector educativo, la corresponsabilidad principal es que los beneficiarios apoyen a los integrantes de la familia en edad escolar para que asistan de forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento. Además, deben inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la escuela, así como a los jóvenes que tengan necesidades educativas especiales.

En el caso de la salud, las familias beneficiarias deben participar en las acciones acordadas en las asambleas comunitarias, dirigidas al autocuidado de la salud y el fomento de los entornos favorables de la salud. En el caso de las mujeres, deben acudir a una valoración cuando tengan planeado embarazarse, así como cumplir con un control desde el primer trimestre de embarazo. Además, todas las personas deben asistir a las citas programadas de servicios de salud en su unidad correspondiente, siendo requisito presentar la Cartilla Nacional de Salud.

Para recibir los apoyos alimenticios, es necesario que los padres de un niño con desnutrición, acudan con frecuencia a las citas que indique el personal de salud. Por otra parte, es su responsabilidad recibir y consumir los suplementos alimenticios que les son entregados de manera bimestral, especialmente para los niños y las mujeres embarazadas o en lactancia. El Apoyo Infantil se otorga a todos los niños de las familias beneficiarias sin discriminación alguna.

5. ¿Cómo entiende PROSPERA Programa de Inclusión Social el enfoque de derechos?

Para explicar cómo concibe PROSPERA los derechos humanos y, por ende, una política pública con enfoque de derechos, es imperante recalcar que ninguno de sus antecesores incluyó cuestiones referentes a los derechos humanos. Esta perspectiva fue retomada por los Organismos Internacionales a partir de 1990, por lo que PROSPERA, al estar inserto en la Política Social de Nueva Generación, es el primer programa mexicano que lo incorpora discursivamente en sus lineamientos.

En junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó el artículo primero constitucional, donde se reconocen los derechos humanos y los Tratados internacionales en materia de derechos que México ha adoptado. Así, se estableció que el Estado está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los mexicanos. El precepto constitucional dice:

Artículo 1.º: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece (Diario Oficial de la Federación, 2011: 7).

En este sentido, a la entrada de Peña Nieto a la Presidencia en 2012, se estableció que sus acciones serían con base en una “Agenda Incluyente”, dentro de la cual, PROSPERA se inserta como estrategia para garantizar que todas las personas puedan ejercer sus derechos humanos. Aunado a esto, retomó la importancia que han propuesto los Organismos Internacionales de incluir en sus mecanismos el enfoque de derechos y la promoción de la igualdad y no discriminación en su instrumentación. Por ello, se ha señalado en las Reglas de Operación la relevancia de fomentar que todas las personas involucradas en la operación del programa promuevan, respeten y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de todos los beneficiarios.

PROSPERA estableció como objetivo:

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar (Diario Oficial de la Federación, Octava Sección, 2015: 49).

En concordancia con este objetivo, definió los derechos humanos como:

Los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todas las personas tienen los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (Diario Oficial de la Federación, Octava Sección, 2015: 49).

De esta forma, su definición es la misma que la dada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sin que ello suponga que el programa esté concebido ni se instrumente bajo el enfoque de derechos. Su objetivo se centra en los tres componentes básicos, que son tres derechos sociales básicos. Sin embargo, PROSPERA confunde lo que son derechos humanos, y se distancia de la concepción de los Acuerdos, Tratados Internacionales y los Organismos Internacionales, como el Banco Mundial, la CEPAL y el PNUD. Dentro de los lineamientos de PROSPERA, se enlistan una serie de derechos que pueden ejercer los beneficiarios del programa, entre los que destacan²⁶:

1. El derecho a incorporarse al programa, siendo gratuitos los trámites necesarios.

²⁶ Para más información, véase *Guía de derechos de las personas beneficiarias de programas sociales*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

2. El derecho recibir un trato digno, respetuoso, oportuno y de calidad, por parte de los servidores públicos de SEDESOL, sin importar la condición física, económica o social.
3. El derecho a no ser discriminado por motivos de etnia, género, edad, religión, preferencia sexual, estado civil, discapacidad y condiciones de salud.
4. El derecho a que los datos personales sean confidenciales.
5. El derecho a recibir los servicios y apoyos de los programas insertos dentro de PROSPERA, con la única condición de cubrir los requisitos previamente establecidos en las Reglas de Operación.
6. El derecho a ser escuchado y que se atiendan las quejas, comentarios o propuestas que puedan tener los beneficiarios.
7. El derecho a solicitar a las autoridades del sector salud su afiliación al Seguro Popular;
8. El derecho a decidir voluntariamente su participación en otras acciones de inclusión social, productiva y laboral.

Además, se señala en las Reglas de Operación, que PROSPERA fomenta que los servidores públicos promuevan, respeten, protejan y garanticen el cumplimiento de los derechos humanos de los beneficiarios. Asimismo, apegado a un criterio de igualdad y no discriminación, el programa debe garantizar el respeto de los derechos de personas con discapacidad, personas adultas mayores y de los pueblos indígenas; así como, en cumplimiento con la Ley General de Víctimas, favorecerá el acceso de las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, mediante solicitud escrita, fundada y motivada que emane de autoridad competente.

Intentar explicar más acerca de los derechos humanos en PROSPERA, resulta una tarea complicada, pues no existen todavía evaluaciones al respecto. La información proporcionada en las Reglas de Operación se limita a la definición del concepto y la enumeración de los derechos sociales que incluye. Para garantizar su efectivo cumplimiento, los desagrega en tres derechos básicos: alimentación, educación y salud. Lo que ofrece a los beneficiarios respecto a estos tres componentes ya fue explicado.

Si retomamos el concepto de derechos humanos y derechos sociales propuesto por los Tratados Internacionales, y tomamos en cuenta que los derechos humanos “constituyen el marco de integración social para el logro de un desarrollo pleno de los habitantes, su cumplimiento permite generar los cambios imperiosos para eliminar las desigualdades sociales y la conformación de una sociedad más equitativa, justa y solidaria” (Sandoval, 2011: 102), notamos que esto no se incluye en PROSPERA, porque los derechos que enuncia, se limitan a la instrumentación del programa. Es decir, si bien es importante tener derecho a un trato digno por parte de los funcionarios; tener derecho a ser escuchado y presentar quejas,

esto de ninguna manera significa que los beneficiarios tendrán una buena alimentación, acceso a la educación básica y a la salud, ni que superarán su situación de pobreza y vulnerabilidad.

En los mismos Tratados, se ha establecido que toda persona tiene derecho a un trabajo digno, que le permita poder tener bienestar adecuado para sí y para su familia, y estar libre de cualquier forma de explotación laboral. En ese sentido, PROSPERA, con el nuevo componente de la inclusión social, no cumple dicho objetivo. Las personas que acceden a este componente, no lo hacen en condiciones de igualdad. Las acciones en este rubro pocas veces pueden permitir que las personas accedan a un trabajo digno, ya que, al no ayudarlas a salir de la pobreza mediante los tres rubros principales, les dejan sólo la posibilidad de insertarse en empleos sin protección social, trasgrediendo una vez más sus derechos humanos.

En el rubro de salud, PROSPERA proporciona un paquete de intervenciones básicas, que resultan insuficientes para que las personas tengan una salud óptima. Si se requieren atenciones especializadas de segundo y tercer grado, los beneficiarios deben adquirir esos servicios a través del mercado, que difícilmente pueden solventar. Así, se incumple el derecho que dicta que todas las personas pueden obtener mediante el Estado, los recursos necesarios para el goce de buen estado de salud, y a su vez, incumple el principio de igualdad y no discriminación.

Por otro lado, tenemos que PROSPERA implementa un mecanismo de recertificación que resulta contraproducente para los beneficiarios. Si el programa afirma que uno de los derechos es ser beneficiario, con la recertificación lo trasgrede e incumple también los derechos proclamados en la Declaración Universal. Con la recertificación, el programa selecciona continuamente a sus beneficiarios, y dependiendo del resultado, pueden perder los apoyos. De esta forma, si se les otorga el derecho a recibir los beneficios, con la recertificación se puede perder. Otro ejemplo, es el incumplimiento a las corresponsabilidades. En cuanto una familia beneficiaria no puede cumplir con lo establecido en el programa, pierde el apoyo.

PROSPERA señala que todos tienen derecho a ser beneficiarios del programa, pero esto se trasgrede. Para ser beneficiario del programa se deben cumplir una serie de requisitos que muchos de los que viven en las zonas más marginadas del país no pueden cumplir. Además, con la recertificación y la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, es posible perder este derecho; por ende, PROSPERA se vuelve un programa regresivo y hasta discriminatorio, porque incumple también el precepto de igualdad y no discriminación.

En otras palabras, el principio de universalidad (que indica el derecho de todas las personas a ser beneficiarias del mismo) no se cumple, debido a que solamente aquellas personas que

son catalogadas como “los más pobres” son las que pueden recibir los apoyos, excluyendo así a los habitantes de las localidades más rezagadas. Diferenciar entre los que merecen el apoyo y los que no, viola derechos humanos básicos que aseguran un bienestar mínimo de vida. A esto, se le suman las sanciones aplicadas en caso de incumplimiento de corresponsabilidades. Esto implica excluir a la población más vulnerable del acceso a servicios básicos, lo que conlleva una mayor vulnerabilidad y mayor número de personas en situación de pobreza. Por ello, PROSPERA no ha logrado romper la trama intergeneracional de la pobreza y mucho menos logra garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, ni tiene un efecto positivo en la desigualdad de género y en la situación de las mujeres.

Si tomamos en cuenta que no se puede renunciar a la titularidad de los derechos humanos, porque son

inviolables, no pueden ser desconocidos por quienes tienen la obligación de respetarlos, no pudiendo ser trasgredidos, no caducan ni se pierden en transcurso del tiempo. Son interdependientes y complementarios, en el sentido de que constituyen un todo sistemático, en el cual cada derecho se relaciona y se complementa con los demás derechos (Sandoval, 2011: 103).

Podemos afirmar que PROSPERA Programa de Inclusión Social, a pesar de aludir discursivamente a los derechos, no incorpora el enfoque de derechos en el diseño del mismo. Éste,

parte de una concepción de vida social que procura reconciliar la moral, la política y el derecho dentro de un horizonte ético, en el sentido que intenta operacionalizar las políticas públicas en la cual los individuos son reconocidos como sujetos de derechos fundamentales inalienables e irrenunciables (Sandoval, 2011: 110).

Sin embargo, como ya observamos, PROSPERA no retoma esta definición del enfoque de derechos. Por el contrario, viola derechos humanos básicos y no permite la generación de un cambio positivo en la vida de las personas beneficiadas. Además, de acuerdo con los planteamientos teóricos expuestos, debería colocar a los individuos como sujetos de derechos que pueden exigir al Estado el cumplimiento de los mismos, y no sólo el acceso al programa en calidad de personas en situación vulnerable, cuyas necesidades deben ser atendidas.

6. Elementos para pensar con un enfoque de derechos a PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Siguiendo lo anterior, afirmamos que PROSPERA no debería limitarse a garantizar el “derecho” a acceder al programa, sino que debería asegurarse de que toda la población efectivamente reciba los apoyos, para mejorar sus condiciones de vida y poder salir de su

situación de pobreza. Esto, por el simple hecho de que el Protocolo de 1988 y en la Declaración Universal de 1948, se señala que:

- 1- Toda persona tiene derecho a la seguridad social.
- 2- Toda persona tiene derecho a la educación, siendo gratuita la educación básica.
- 3- Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada.

Observamos pues, que los derechos sociales incluidos en los lineamientos de PROSPERA, no concuerdan con los propuestos en los Tratados que México firmó y, como mencionamos, rectificó cuando modificó el Artículo 1º Constitucional. Además, PROSPERA sólo garantiza estos derechos a una pequeña parte de la población, a aquella que está certificada como pobre según las temporalidades de la verificación. Dicho ya que los derechos humanos son aquellos que garantizan universalmente que las personas puedan gozar de un nivel de vida digno, podemos ver que el Estado, bajo el enfoque neoliberal, sólo implementa programas para aquellos calificados bajo ciertos criterios económicos como “pobres”. Es decir, sólo aquellas personas que el programa concibe como pobres y vulnerables, son los que reciben el apoyo.

De esta forma, el Estado sólo protege y garantiza los derechos humanos y sociales de aquellas personas catalogadas como pobres. Esto, contradice los planteamientos teóricos que establecen que los derechos sociales garantizan el acceso a los medios necesarios para lograr un nivel de vida digno, y el Estado es el encargado de garantizar que todos los individuos satisfagan sus necesidades básicas. Así, con PROSPERA, la obligación estatal se cumple únicamente con aquellos que son sujetos de derechos, dejando fuera a gran parte de la población, porque el programa únicamente atiende a más de 6 millones de personas en situación de pobreza, cuando para 2014, 63.8 millones de personas vivían en esta situación.

Por otro lado, el enfoque de derechos plantea concebir a los ciudadanos como “titulares de derechos”, no sólo como personas con necesidades que deben recibir beneficios de manera asistencial. Concebir de esta forma a las personas, debe ser el punto de partida de toda la política social. Esto se ha omitido en PROSPERA, ya que continúa considerando a las personas pobres como actores pasivos y vulnerables que deben ser atendidos con ayudas básicas, limitando así su poder de acción para exigir todos sus derechos humanos ante el Estado. Así, el programa acota la actuación de los sectores excluidos, debido a que determina arbitrariamente a aquellos que pueden llevar a cabo el ejercicio de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, quitando así, todas las vías de exigibilidad necesarias para la verdadera garantía de los derechos humanos de toda la población.

Al no considerar a los pobres como “titulares” de derechos”, y concebirlos como personas con necesidades básicas insatisfechas, PROSPERA ignora que estos sectores sociales, más que tener necesidades no cubiertas, son personas portadoras de derechos, que pueden y deben exigir en cualquier momento. Por ello, es necesario que el programa abra nuevos canales de exigibilidad y participación para los beneficiarios.

Lograr la plena titularidad de los derechos económicos y sociales de todas las ciudadanas y los ciudadanos significa que estos están incluidos en la dinámica del desarrollo y gozan del bienestar, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad (“ciudadanía social”) (Marshall, 1950)⁵. También supone un freno –mediante la acción deliberada del Estado– a las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una real pertenencia a la sociedad, así como un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, pertenencia a grupos socioeconómicos específicos o localización geográfica (Cepal, 2006). (Cecchini, 2015: 20).

Para que PROSPERA sea instrumentado con un enfoque de derechos, es imperante que amplíe su población objetivo y modifique los criterios de elegibilidad de localidades. Sabemos que se eligen aquellas que cumplen con una serie de requisitos, y posteriormente se selecciona a las familias. Hacerlo de esta manera, ha provocado que aquellos que viven en pobreza extrema en localidades rezagadas, queden fuera del programa. Por otro lado, debe tomar en cuenta el incremento del número de pobres (de clase media, sobre todo), e incorporarlos al programa también. PROSPERA debe reconocer que existen diferencias socioculturales entre la población beneficiaria, con el fin de adecuar su instrumentación para la garantía de los derechos básicos de las personas y su inserción al mercado laboral en condiciones de igualdad.

Además, se necesita que deje de lado la ayuda asistencial, y centre sus esfuerzos en las causas de la pobreza. El programa debe tomar en consideración que, con el enfoque de derechos, las personas pasan a ser titulares de los mismos, por lo que su participación en el diseño e implementación de PROSPERA debe ser prioritaria.

El enfoque de derechos contribuye a promover la ciudadanía social: todos son titulares de derechos considerados inalienables, incluidos los derechos sociales y económicos que hacen a la protección social. La plena ciudadanía, a su vez, tiene una relación muy fuerte con la cohesión social y el sentido de pertenencia, y constituye el fundamento de la vida democrática (Cecchini, 2015: 20).

Para que PROSPERA sea un programa con enfoque de derechos, es imperante que exista transparencia, lo cual significa que “las ciudadanas y los ciudadanos deben ser capaces de entender el contenido de las políticas y el funcionamiento de los programas, por ejemplo, en relación con los criterios de elegibilidad y los mecanismos de selección de los destinatarios, las prestaciones, así como los resultados de evaluaciones y estudios de impacto” (Cecchini, 2015: 24).

Una vez que las personas tengan acceso a esta información, será posible habilitarlas para que sean titulares de derechos y puedan exigir su garantía en cuanto a servicios básicos como

alimentación, educación y salud; a la vez que podrán exigir lo que PROSPERA ya plantea: un trato digno por parte de los funcionarios públicos.

CAPÍTULO IV

PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO.

Como se vio en el Capítulo I, el principio de igualdad y no discriminación que está en el centro de los derechos humanos, engloba que las mujeres y los hombres posean el mismo valor y tengan las mismas oportunidades en todos los ámbitos. En este sentido, la igualdad de género es una cuestión de derechos, y como tal, es necesaria para hacer efectiva su garantía universal.

Posteriormente, en el Capítulo III, vimos que ante la importancia que ha adquirido el enfoque de derechos y la consecuente perspectiva de género desde el ámbito multilateral, la Política Social de “Nueva Generación”, planteada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, ha reconocido que es indispensable establecer mecanismos que propicien el cumplimiento de los derechos sociales de todas las personas, así como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Ante ello, el programa PROSPERA ha añadido en el discurso la perspectiva de género, usándola como una herramienta para que todas las personas no sean discriminadas por su sexo y tengan la posibilidad de alcanzar un desarrollo pleno.

Al observar las características del programa, nosotros ponemos en duda que PROSPERA realmente esté instrumentado con este enfoque. Para dar cuenta de ello, en primer lugar, explicamos la forma en que se ha incorporado a las mujeres a los programas de combate a la pobreza mexicanos (desde PRONASOL hasta Oportunidades), con el fin de saber si éstos han sido diseñados con perspectiva de género. Posteriormente, analizamos cómo aborda PROSPERA la perspectiva de género, así como los mecanismos orientados a incidir en la desigualdad entre hombres y mujeres. Con ello, se da paso a proponer una serie de elementos que debería incorporar el programa para ser concebido bajo esta perspectiva.

1. La mujer dentro de los programas de combate a la pobreza en México y algunos apuntes sobre sus resultados en la desigualdad de género.

Ante la crisis económica de los ochenta, el gobierno mexicano propuso la incorporación de las mujeres a los nuevos procesos de desarrollo, como una estrategia efectiva para superar la situación económica adversa, por lo que, respondiendo a las perspectivas de los Organismos Internacionales, se les comenzó a dar un papel central en el combate a la pobreza. En un primer momento, se impulsaron medidas para garantizar su incorporación al mercado laboral. Posteriormente, partiendo de que sus necesidades son distintas respecto a las de los hombres, se propuso “empoderarlas” económicamente mediante mecanismos que las colocaron como las receptoras de los recursos de los programas.

El primer programa de combate a la pobreza de corte neoliberal, el PRONASOL, estuvo enfocado en ayudar a las personas a paliar los efectos nocivos del ajuste estructural. Con objetivos altamente politizados, el programa buscaba contribuir a ganar la legitimidad social que había perdido el presidente Carlos Salinas en su proceso electoral. Por ello, su diseño no abordó la pobreza desde las cuestiones de género ni de desventaja de la mujer. No obstante, el PRONASOL instrumentó una importante estrategia para integrar a las mujeres a la economía, basándose en la evidencia de que ellas utilizan de manera eficiente los recursos para el bienestar de toda la familia. Dicha estrategia se llamó "Mujeres en Solidaridad" (MUSOL), y fue implementada en 1988 (Tepichin, s.f.: 31).

El MUSOL intentó dar participación a las mujeres en proyectos comunitarios enfocados al mejoramiento de la infraestructura comunitaria, así como en la prestación de servicios. Estas actividades estaban basadas en la división sexual del trabajo, y podían ir desde la construcción de nuevas viviendas, hasta la prestación de ayuda en comedores populares. Según Tepichín Valle, mediante estas actividades "se utilizaba el trabajo no pagado de las mujeres reforzando su rol de cuidadoras de la familia y la comunidad, propiciando que absorbieran los costos sociales del ajuste" (Tepichin, s.f.: 32)

Por otro lado, el PRONASOL dio gran importancia a la corresponsabilidad y la participación social en acciones estratégicas. En este sentido, otorgó a las mujeres en pobreza extrema, financiamiento a proyectos productivos y de organización comunitaria, con el fin de elevar los niveles de salud, educación, alimentación, vivienda e ingresos. A su vez, creó el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES), que aunque no contaba con apoyos explícitos para las mujeres, las del sector rural eran parte de los socios de los grupos productores (Tepichin, s.f.: 32).

Aunque estas acciones del PRONASOL estaban diseñadas para atender ciertas necesidades básicas de las mujeres y mejorar sus condiciones de vida, la búsqueda de la igualdad de condiciones quedó relegada, ya que sólo se enfocaban en paliar los efectos negativos de la recesión económica.

Es a partir del PROGRESA (en el sexenio de Ernesto Zedillo), cuando en los documentos operativos se introdujo la cuestión de la desigualdad de género. PROGRESA puso en el centro de su discurso a las niñas y las mujeres en condición de pobreza (sin que ello significara la integración de la perspectiva de género). El programa se orientó a asegurar que las familias pobres tuvieran a su alcance oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas en materia de salud, alimentación y educación. (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 5). Dentro de sus documentos oficiales, se hizo explícito que buscaba mejorar la condición de la mujer a través de potenciar su papel dentro de la familia y la comunidad.

Para ello, colocó a las madres de familia como las titulares de los beneficios económicos, con el fin de que hicieran un uso óptimo de los mismos, considerando que su papel histórico dentro de la división sexual del trabajo ayudaría a que se maximizara el bienestar de todos

los integrantes. Al dirigir los recursos hacia las madres de familia, se buscaba garantizar que el gasto se destinara realmente a la compra de alimentos, ya que las mujeres poseen un conocimiento acumulado sobre el uso del dinero. También, se buscaba aprovechar las habilidades femeninas para realizar las labores domésticas, que históricamente se les han asignado.

Orientado a la formación de capital humano mediante el desarrollo de las capacidades básicas de los miembros de la familia, PROGRESA incluyó dentro de sus lineamientos dos apartados para abordar la situación de las mujeres. En el apartado llamado "Género y condición de la pobreza", se reconoció que el fenómeno de la pobreza tenía características específicas al ser visualizada bajo la desigualdad de género (no bajo la perspectiva de género), lo cual se veía plasmado en todos aquellos aspectos relacionados con sus capacidades básicas: pocas oportunidades educativas para las mujeres, escasas opciones de acceso laboral formal, dobles y triples jornadas de trabajo y precarios niveles de salud (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 18).

A su vez, se reconoció que la desigualdad entre sexos producía un sistema complejo de interacciones en las que las mujeres tenían mayores desventajas, factor que les provocaba una mayor vulnerabilidad y trabas para que escaparan de la pobreza. Por ello, el programa indicó que:

A fin de potenciar a la mujer para que cuente con oportunidades genuinamente igualitarias para su desarrollo personal pleno, se requiere que los programas de combate a la pobreza refuercen la igualdad de género. A su vez, mejorar la condición de las mujeres permitirá que puedan desplegar todas sus potencialidades para lograr un impacto positivo en la calidad de vida de los otros miembros del hogar (Poder Ejecutivo Federal, 1997: 18).

En el apartado llamado "La educación de las niñas", PROGRESA reconoció que las niñas presentaban una mayor condición de desventaja en la familia y en la sociedad, factor que impedía su acceso y permanencia en el sistema escolar. También, se apuntó que la condición social de las mujeres era el resultado de un círculo vicioso en el que las niñas no asistían a la escuela porque no se esperaba que pudieran contribuir al aumento de los ingresos dentro del hogar, por lo que sus padres no apoyaban su formación y no aminoraban su carga de trabajo. Así, PROGRESA indicó la necesidad de apoyar que las niñas asistieran a la escuela para potenciar sus capacidades básicas, así como mejorar su situación personal, social y económica.

Según Cecilia Rodríguez Dorantes (2005), en los lineamientos de PROGRESA, se observa un énfasis especial en la educación y en la salud de las mujeres como detonadoras de procesos que benefician a toda la familia (Dorantes, 2005: 38). Debido a esto, el programa se orientó a fortalecer las oportunidades de las mujeres en educación y salud, corrigiendo el rezago educativo de las niñas para superar las desigualdades en el acceso a los servicios básicos.

Para PROGRESA, el darles mayor educación a las niñas derivaría en muchos beneficios para la familia en su conjunto.

De esta manera, PROGRESA incluyó por primera vez en sus lineamientos operativos la condición de la mujer, aunque no fue bajo la perspectiva de género. PROGRESA comenzó a impulsar la figura de la mujer como eje central del programa, ya fuera como ama de casa o jefa de familia. Dentro del programa, la participación e involucramiento de la mujer eran considerados elementos particularmente importantes para tener resultados positivos, debido a que históricamente, se ha dedicado a labores domésticas y a las actividades de cuidado. PROGRESA no buscó un verdadero empoderamiento de la mujer, sino que esta fue un simple instrumento para que los recursos llegaran a los hijos; y a largo plazo, lograr el objetivo primordial: la formación de capital humano.

La premisa de PROGRESA fue que la participación de las mujeres a través de corresponsabilidades era fundamental, sin tomar en cuenta que estas actividades sólo remarcaban su papel histórico de dedicación a las labores domésticas y de traspatio. Con PROGRESA, las madres de familia en condiciones de pobreza fueron acreedoras a un paquete de beneficios económicos marginales, condicionado a la asistencia regular de sus hijos a la escuela y a que ellas acudieran periódicamente a las clínicas médicas de atención preventiva con el objetivo de acrecentar su desarrollo personal y familiar (en materia de fecundidad, anticonceptivos, y salud materna e infantil).

Si bien se estableció en todos los componentes del programa que la atención a las mujeres y niñas debía ser prioritaria, se ignoró que el simple nombramiento discursivo de la mujer era insuficiente por sí solo para revertir su situación de subordinación histórica. No se tomó en cuenta la eliminación de las barreras culturales que impedían su participación en otros ámbitos (como el productivo y el laboral), y tampoco el revertir su situación de vulnerabilidad y de desventaja social. La lógica de género que acompañó a PROGRESA no fue bien planteada, ya que las mujeres en pobreza se vieron obligadas a acrecentar sus jornadas laborales, debido a la carga que representó para ellas el cumplimiento de las corresponsabilidades a cambio de ser beneficiarias.

Para el caso de Oportunidades (creado en 2002), se siguió la misma línea que PROGRESA en cuanto a las cuestiones de género. En los lineamientos del programa, se mostró un especial interés por la desigualdad de género, mencionando que la igualdad entre los sexos es indispensable para superar la pobreza y lograr el desarrollo. Además, se incorporó un "lenguaje de género" en las Reglas de Operación.

Desde la presentación de Oportunidades, la SEDESOL afirmó que para superar las desigualdades de género:

Se requiere algo más que políticas públicas. Se necesita un compromiso social, cultural, económico y especialmente político. Oportunidades asume este compromiso

a través de un enfoque de género que promueve el liderazgo de las mujeres (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2003).

En el discurso, Oportunidades buscaba provocar un cambio cultural que dejara atrás la imagen de las mujeres como actores pasivos receptores de los recursos. Esta afirmación omitió cambios en su implementación, ya que siguió reproduciendo la lógica del PROGRESA al otorgar corresponsabilidades a las mujeres (ligadas al rol doméstico).

Según Rodríguez Dorantes (2005), un aspecto a destacar en el documento de Oportunidades es la presentación de un diagnóstico en donde se plasmó claramente la importancia de considerar la condición de vida de hombres y mujeres en el combate a la pobreza. De esta manera, en un apartado llamado "Educación y pobreza", Oportunidades puso énfasis en que la desigualdad de género se expresaba principalmente en el contexto de la pobreza y la educación, pues son las mujeres quienes acceden en menor proporción a la escuela y registran un mayor abandono escolar, factor que limita sus opciones de desarrollo (Rodríguez Dorantes, 2005: 39-40).

Por ello, Oportunidades planteó que, para mejorar las condiciones de vida de los pobres, era necesario lograr la equidad de género a través de mayores oportunidades educativas para las mujeres, las cuales representaban el punto de partida para la superación de toda la desigualdad social. Esta afirmación no tomó en cuenta las aspiraciones de las mujeres, además de otros fenómenos ligados a su desigualdad, como la marginación, el rechazo social y las barreras jurídicas que impiden su desarrollo en otras áreas fuera del ámbito escolar.

Oportunidades señaló que la desigualdad de género también se expresaba en el ámbito de la salud, debido a que las mujeres tenían escasa o nula atención durante el periodo reproductivo. Por ello, se reconoció que se debía dar a las mujeres los servicios básicos, tomando en cuenta los factores socioculturales, detrás de los cuales se encuentran los obstáculos que impiden a las mujeres tomar decisiones respecto a su salud (Rodríguez Dorantes, 2005: 35).

Para lograr la igualdad de género, Oportunidades concibió las Transferencias Condicionadas -hacia las madres de familia-, como el mecanismo más eficiente, ya que, en el discurso, éstas promoverían su participación activa e implicarían un mayor involucramiento en la vida comunitaria, a la vez que ampliarían su campo de decisiones al interior del hogar (Poder Ejecutivo, 2002: 54). Asimismo, el programa planteó que, para lograr la igualdad de género, era necesario el acceso a las mujeres a la salud reproductiva, de prevención y a las becas educativas.

A pesar de la mención discursiva de la problemática de la desigualdad de género, la inclusión de los conceptos de género dentro de los lineamientos de Oportunidades, al igual que con PROGRESA, no implicó la adopción de mecanismos concebidos bajo la perspectiva de género. En sus objetivos, las cuestiones de género se encontraban implícitas; es en los ejes del programa en donde se destaca nuevamente su visión de género. En primer lugar, señala que fundamentalmente buscaba lograr la equidad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Por otro lado, reconociendo la existencia de patrones socioculturales, que otorgan roles a las mujeres en la esfera doméstica y la economía del hogar y, que a su vez, les niegan el acceso a las oportunidades educativas y laborales, buscaba la equidad de género para mejorar la condición de la mujer mediante el fortalecimiento de su posición en la familia y en la sociedad.

Pero, ¿cuáles son los factores que han influido para que la perspectiva de género no haya sido incorporada en los programas de combate a la pobreza, o en su defecto, se hayan integrado de manera errónea? De acuerdo con Tepichin Valle (s.f.), en primer lugar, esto se debe a que “la palabra género aparece muchas veces en documentos de política pública y programas sin un significado unívoco. Muchas veces con acepciones que se alejan del sentido original acuñado en las conferencias internacionales” (Tepichin, s.f.: 35). En otras palabras, se ha considerado que el simple hecho de incorporar la llamada perspectiva de género dentro de los documentos oficiales, puede extender una transformación del orden social patriarcal en todas las esferas de la vida cotidiana; sin embargo, no es así.

Se puede decir que, aunque en México existe un importante avance en la incorporación de las necesidades de género y de la situación de la mujer en la agenda pública para el diseño de programas como PROGRESA y Oportunidades, no existe un logro en la eliminación de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres. Tepichín afirma que con la omisión o el uso erróneo de la perspectiva de género:

En general, se ha relegado la intención central del enfoque de género de incidir en la dimensión sexuada del poder y la política, cuestionando la posición subordinada en la que se ha colocado a las mujeres. En cambio, se ha fortalecido el diseño de políticas y programas donde existe un modelo privilegiado de la familia en el cual las mujeres tienen la responsabilidad, casi exclusiva, de las labores domésticas, de crianza y de cuidado (Tepichín, s.f.: 42-43).

La falta de una perspectiva de género dentro de Programas de Transferencias Condicionadas, ha llevado a que muchos autores señalen sus limitantes para incidir en la desigualdad de género, además de las repercusiones que han tenido en la vida de las mujeres beneficiarias. Corina Rodríguez Enríquez, en el documento para la CEPAL “Programas de Transferencias Condicionadas de ingreso e igualdad de género” (2011), ha señalado los efectos que este tipo de programas han tenido en la situación de las mujeres en América Latina. En primer lugar, se ha podido observar que los Programas de Transferencias Condicionadas, a pesar de tener como principales destinatarias a las mujeres, tienen una ausencia de consideraciones de género en el diseño de los mismos:

El hecho de que un programa de este tipo se encuentre dirigido al género femenino, no implica que tenga incorporado un enfoque de género, ni garantiza que contribuya a la promoción de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género. Así, la llamada “feminización” de los Programas de Transferencias Condicionadas en el

marco de Oportunidades, no significó que las mujeres fueran como tal las beneficiarias de los apoyos del programa, sino que fueron solamente las encargadas de materializar que los objetivos de los programas se cumplieran, basándose en la relación de parentesco de éstas con los verdaderos portadores de los derechos, como son las niñas, los niños y los adolescentes (Rodríguez, 2011: 21-23).

De esta forma, observamos que programas como Oportunidades, desde su concepción, dan por sentada la reproducción sexual del trabajo, por lo que difícilmente sus mecanismos pueden incidir en la superación de las mujeres, en su empoderamiento y en su participación en otros ámbitos. A su vez, estos programas logran mejorar la situación material de las mujeres, pero han distado de empoderarlas para que puedan acceder a una verdadera igualdad de oportunidades, debido a que sólo les otorga un poder temporal dentro del hogar al ser las destinatarias de los recursos.

Por otra parte, se ha reconocido que, además de la dimensión política y de participación, los Programas de Transferencias Condicionadas como Oportunidades han mostrado tener otros elementos que señalan algún grado de "empoderamiento" psicológico en las mujeres, lo que "se expresa en el incremento de su autoconfianza y su autoestima y una mayor apertura mental" (Rodríguez, 2011: 30). A pesar de ello, podemos argumentar que éste ha sido un efecto involuntario del programa, ya que no se hace explícito en sus lineamientos operativos, sino que es derivado de la gestión de los recursos por parte de las mujeres.

Además, se ha observado que las mujeres que perciben los apoyos monetarios sienten seguridad porque "los sienten propios", pues se lo han ganado al cumplir con las obligaciones que dicta el programa. Esto les otorga cierto poder de decisión para usar el dinero o comprar lo que crean conveniente para el bienestar de sus hijos. No obstante, "los cambios en la toma de decisiones dentro de las familias, han sido modestos. Las mujeres continúan tomando decisiones sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden los gastos de supuesta mayor envergadura" (Rodríguez, 2011: 25). Por ende, a pesar de tener el control de los recursos, las mujeres no han logrado empoderarse.

Con todo esto, podemos observar el moderado resultado de los Programas de Transferencias Condicionadas respecto a las cuestiones de empoderamiento. Oportunidades ha demostrado que, al destinar los recursos hacia los niños y las niñas, la obligación de los hombres de contribuir al ingreso familiar se ve debilitada. Además, se producen conflictos dentro del hogar si los hombres perciben el cumplimiento de corresponsabilidades de las mujeres como un abandono de las responsabilidades domésticas; ya que dejan de aportar recursos económicos al notar que existen recursos adicionales en el hogar "(Rodríguez, 2011: 25). Aunado a esto, constatamos que también Oportunidades ha reforzado el rol de las mujeres como las principales responsables de las actividades domésticas y del cuidado, al otorgarles todas las corresponsabilidades que deben cumplir para ser beneficiarias. Esto, ha impedido transformar la tradicional división sexual del trabajo, base de la subordinación de las mujeres. A su vez, el reconocimiento del papel de las mujeres en el ámbito doméstico que trae consigo

la entrega de las transferencias, viene acompañado del maternalismo en el acceso a los servicios sociales, los cuales se orientan a atenderlas únicamente en función de su papel reproductivo y de cuidados.

2. ¿Cómo entiende PROSPERA Programa de Inclusión Social la perspectiva de género?

Con los anteriores resultados, pudimos observar las implicaciones que ha tenido la omisión de la perspectiva de género dentro de los programas de combate a la pobreza hasta Oportunidades. Ante estas limitaciones, llegamos a la llamada Política Social de “Nueva Generación” (materializada en el programa PROSPERA), en donde por primera vez, se intenta vincular a la población femenina beneficiaria del programa a opciones productivas y financieras de manera preferente. Ello responde a la inviabilidad de superar la pobreza únicamente mediante las Transferencias Monetarias Condicionadas enfocadas a la formación de capital humano.

Reconociendo el fuerte vínculo entre la igualdad y no discriminación y la efectiva garantía de los derechos humanos, PROSPERA (a diferencia de sus antecesores), ha incorporado en sus lineamientos la importancia que tiene la perspectiva de género para cerrar las brechas de desigualdad y alcanzar el desarrollo pleno de todas las personas.

PROSPERA define la perspectiva de género como una visión científica y política sobre las mujeres, que propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas. En las Reglas de Operación, se indica que la perspectiva de género se incorporó con el fin de “identificar las circunstancias que profundizan las brechas de desigualdad y que generan sobrecargas y desventajas para las mujeres, a fin de determinar mecanismos eficientes que incidan directamente en su reducción o eliminación para alcanzar un desarrollo pleno” (Diario Oficial de la Federación, 2015: 45).

De esta manera, PROSPERA apoya a los sectores de salud y educación en la realización de acciones orientadas a la construcción de una “cultura de equidad de género”, canalizando los apoyos preferentemente a las niñas, mujeres madres de familia y embarazadas, con el fin de que éstas generen un mejor uso de los recursos y eliminen las desventajas que les impiden acceder a los recursos económicos o a la toma de decisiones. Así, por ejemplo, las becas educativas se siguen otorgando con preferencia a las niñas para contrarrestar las desventajas que tienen para acceder a la educación, transfiriéndoles un monto mayor que el de los hombres para que todos tengan la misma igualdad de derechos:

En el programa se canalizan los apoyos preferentemente a través de las madres de familia y se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación, contribuyendo a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos en los ámbitos de toma de decisiones (Diario Oficial de la Federación, 2015: 45).

Para la identificación del titular del programa, PROSPERA da prioridad a las mujeres. Ello se hace con base en la información de la composición familiar y edad de los integrantes declarados en la encuesta de información socioeconómica. Para escoger al destinatario de los recursos, PROSPERA considera los siguientes criterios jerárquicos:

- 1) Madre que tenga hijos o hijas de 0 a 16 años.
- 2) Madre que tenga mayor número de hijos e hijas de 8 a 16 años.
- 3) Madre que tenga mayor número de hijas.
- 4) Madre que tenga mayor número de hijos e hijas de 0 a 5 años.
- 5) Mujer mayor edad, pero menor a 55 años de edad, y esposa del jefe del hogar.

En el caso de que en el hogar no haya menores de edad, PROSPERA aplica los siguientes criterios jerárquicos para la identificación de la titular de la familia beneficiaria:

- 1) Jefa del hogar.
- 2) Esposa del jefe del hogar.
- 3) Mujer entre 15 y 55 años y;
- 4) Mujer de 56 y más años.

Solamente en caso de que un hogar no cuente con mujeres de 15 años o más, es el hombre (ya sea el jefe de hogar o un integrante del sexo masculino), quien asume el papel de titular dentro del programa (Poder Ejecutivo Federal, 2015: 9).

La importancia que Peña Nieto ha otorgado a la situación de las mujeres, se debe a que su administración ha reconocido que, a pesar de décadas de avance, las mujeres aún enfrentan obstáculos, discriminación, violencia y factores que limitan su crecimiento personal. Por ello, PROSPERA intenta que las mujeres gocen de las mismas oportunidades que los hombres. Sin embargo, sólo se enfoca en el aspecto económico, dejando de lado las verdaderas necesidades que las mujeres enfrentan desde el seno familiar, como la sobrecarga de trabajo.

Un cambio notable de PROSPERA, es que además de la carga de las tareas domésticas, ha dado a las mujeres una serie de corresponsabilidades que han sobrepasado el límite del bienestar familiar (como la asistencia a pláticas, a talleres comunitarios de tejido o a clases de zumba).

Para lograr la igualdad entre hombres y mujeres -reconocida como una prioridad desde los Organismos Internacionales- PROSPERA continúa promoviendo la atención médica prioritaria para las mujeres, lo que denota que se les sigue concibiendo erróneamente como un “grupo vulnerable” que debe ser atendido. En ese sentido, indica que para el seguimiento y control del estado nutricional de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, realiza dos tipos de actividades: las consultas médicas y la valoración y seguimiento del estado de nutrición (Poder Ejecutivo Federal, 2015: 10). A su vez, los suplementos alimenticios se entregan preferentemente a todas las niñas y niños de 6 a 59 meses de edad integrantes de

familias beneficiarias, a las mujeres embarazadas y a las mujeres en periodo de lactancia hasta por un año (Poder Ejecutivo Federal, 2015: 31).

Por otra parte, la inclusión que incorpora PROSPERA se señala como un elemento dirigido prioritariamente hacia las mujeres en pobreza, respondiendo de nuevo al enfoque multilateral que propone la focalización de los programas en los grupos considerados como “vulnerables”. PROSPERA concibe que el aumento de la participación de las mujeres en la generación de los ingresos les permitirá satisfacer en mayor medida sus necesidades básicas. La inclusión financiera consiste en que, a través de la Banca de Desarrollo, se facilita el acceso a las mujeres beneficiarias hacia diversos servicios financieros, como préstamos, seguros de vida y cuentas de ahorro, entre otros (Cañedo, 2015). No obstante, PROSPERA ha prestado poco interés en las necesidades de la mujer en las nuevas líneas de inclusión, ignorando todas las adversidades que éstas enfrentan para ser verdaderas productoras o empresarias.

3. ¿Está PROSPERA concebido con perspectiva de género?

Conociendo cómo concibe PROSPERA la perspectiva de género, así como las acciones del programa encaminadas a corregir la desigualdad entre hombres y mujeres, surge la interrogante: ¿está PROSPERA realmente concebido bajo la perspectiva de género? Si bien el programa ha dado un fuerte salto al incluir discursivamente este enfoque, al observar los resultados de sus antecesores y la forma en que se integra a la mujer en la instrumentación del mismo, ponemos en duda que haya sido modificado sustancialmente para tener una incidencia positiva en la igualdad de género.

Para saber si los componentes de PROSPERA realmente se encuentran diseñados con perspectiva de género, es necesario, en primer lugar, comprender que la adopción de “acciones afirmativas” dentro de los programas, es obligatoria para alcanzar la igualdad de los grupos que históricamente han sido excluidos (entre los que se encuentran las mujeres). Estas acciones pueden ayudar en gran medida a que todas las personas puedan ser sujetos de derechos y tengan las mismas oportunidades en todos los ámbitos.

En este sentido, las acciones afirmativas para las mujeres deben estar orientadas a borrar toda la discriminación existente, protegerlas por su mayor grado de vulnerabilidad y ayudarlas a superar la opresión que les ha impuesto la organización social genérica. Las acciones afirmativas hacia las mujeres de un programa como PROSPERA, si bien pueden partir de la posesión de los recursos del programa y de un trato preferencial en la protección social, deben ir más allá de esto, abarcando otros rubros como la inserción laboral igualitaria, la participación política y el desarrollo personal de las mujeres. En la Tabla 1, podemos examinar si los componentes de PROSPERA, así como las cuatro líneas de acción que propone, contienen acciones afirmativas para las mujeres.

Tabla 1. Acciones afirmativas dentro de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Programa de Inclusión Social	Objetivos	Componentes/ Líneas de acción	¿Tiene acciones afirmativas para las mujeres?	¿Cuáles?
	Formación de capital humano (romper el círculo intergeneracional de la pobreza).	Educación.	Sí.	- Se otorgan los apoyos preferentemente a las madres de familia. - Se impulsa una política de becas que contrarresta las desventajas de las niñas para acceder a la educación, otorgándoles a éstas montos mayores para su permanencia escolar.
		Salud.	Sí.	- Atención médica prioritaria a las mujeres embarazadas y en lactancia mediante consultas médicas y valoración y seguimiento de su estado de nutrición. - Acceso prioritario de las mujeres a los servicios de salud, con énfasis en las acciones de promoción al autocuidado de su salud y a cuestiones relacionadas con su labor reproductiva (planificación familiar). - Facilidad a la familia con mujeres embarazadas a afiliarse al Seguro Médico Siglo XXI.
		Alimentación.	Sí.	- Se otorgan los apoyos preferentemente a las madres de familia. - Las mujeres embarazadas o en lactancia reciben (sin distinción) los nuevos suplementos alimenticios. - Acceso preferencial al servicio del subsidio a la leche fortificada de Liconsa.
	Inclusión Social (creación de fuentes de ingreso permanentes para los pobres).	Laboral.	No.	No tiene, ya que es un componente orientado a los jóvenes ex beneficiarios del programa.
		Financiera.	Sí.	- Acceso preferencial a las mujeres beneficiarias a diversos servicios financieros que ofrece la Banca de Desarrollo. - Acceso prioritario a créditos con tasas preferenciales de menos del 10% anual en promedio, seguros de vida y una cuenta de ahorro, en la que incluso pueden recibir remesas nacionales e internacionales.
		Productiva.	No.	No tiene. se brinda información y asesoría para que todos los integrantes de los hogares, accedan de manera prioritaria a los apoyos de programas de fomento productivo y generación de ingreso, ignorando que, debido a la desventaja sistémica de las mujeres, tienen más obstáculos para generar ingresos.

Fuente: Elaboración propia.

Observamos pues, que los componentes enfocados al combate a la pobreza de PROSPERA sí han incluido acciones afirmativas para las mujeres. A su vez, podemos ver que estas acciones se encuentran fuertemente vinculadas al acceso de los beneficiarios a los derechos sociales básicos, ya que se enfocan a tres de los principales: acceso a la salud, a la educación, y a la alimentación.

Si bien aún no existen evaluaciones de los nuevos componentes de PROSPERA, afirmamos que las corresponsabilidades se siguen ligando a la división sexual del trabajo y, por ende, se continúa reforzando -a nivel hogar-, el rol de la mujer como encargada del cuidado de los hijos, de administrar los gastos y de velar por la buena salud de los integrantes de la familia. De esta forma, a pesar de ser nombrado un programa de “Nueva Generación”, PROSPERA sigue concibiendo a la mujer en un sentido utilitarista para el buen uso de los recursos.

Al sobrecargar a las mujeres beneficiarias con todas las corresponsabilidades ligadas al hogar, PROSPERA puede crear un deslindamiento del resto de la comunidad y la familia hacia estas tareas, las cuales, se realizaban anteriormente de forma comunitaria. A su vez, PROSPERA puede estimular la desvinculación del Estado con ciertas actividades sociales que antes les eran inherentes. En otras palabras, las mujeres beneficiarias del programa pueden convertirse en mano de obra gratuita para ciertas labores que eran responsabilidad del gobierno, las cuales poco o nada tienen que ver con su labor para ser receptoras de los recursos.

Aunque el programa puede significar para las mujeres pobres un ingreso destinado hacia los hijos, poco se ha dicho acerca de que las corresponsabilidades pueden tener efectos negativos en diversos aspectos, como en su capacidad de autonomía. Al orientar las corresponsabilidades hacia las mujeres, el programa las sobrecarga de trabajo, por lo que no poseen tiempo para poder dedicarse a sus actividades productivas o empresariales. Las beneficiarias se verán orilladas a escoger si desean desempeñarse en un ámbito laboral (lo que les impedirá cumplir con las responsabilidades y, por ende, se les suspenderán los apoyos), o si desean seguir siendo beneficiarias de PROSPERA.

Por otro lado, al ser las mujeres madres de familia beneficiarias de la inclusión, se ha conjugado su participación laboral con las labores domésticas. Como resultado, se puede dar un aumento del acceso de las mujeres a los servicios financieros, que sirven como un mecanismo para reducir la vulnerabilidad de ingresos en las que se encuentran, al otorgarle los apoyos por medio de estos mecanismos. Sin embargo, aunque la inclusión financiera en un programa como PROSPERA puede ser un elemento importante para ayudar a las mujeres en pobreza, ignora ciertos factores que pueden representar un obstáculo para que las mujeres accedan a servicios financieros de calidad, tal como las condiciones sociales, el marco legal desventajoso y la situación general de la economía. Así, el panorama respecto a la inclusión financiera de la mujer en México dista mucho de ser el deseado, tanto en programas públicos como PROSPERA, como en el sector privado.

Aunado a esto, el impacto de las transferencias del programa no se traduce en un aumento de los ingresos familiares, pero sí en una mayor participación de la mujer y más capacidad de reducir los riesgos. A pesar de esto, la incidencia de PROSPERA sobre las mujeres sigue siendo limitada en la formación de capital humano, ya que su diseño no contribuye a la generación de ingresos ni a la salida de la familia de su situación de pobreza. Tampoco toma en cuenta las estrategias necesarias para un verdadero empoderamiento económico de la mujer, limitándose sólo a darle cierto poder dentro del hogar al ser la receptora de los apoyos. Por ello, si bien PROSPERA puede representar una fuente de ingresos temporal para la mujer, también puede ser uno de sus principales obstáculos para su superación laboral o de generación de ingresos fuera del seno familiar.

Con lo anterior, podemos afirmar que PROSPERA, si bien incluye acciones afirmativas para que las mujeres logren tres derechos humanos fundamentales (salud, educación y alimentación), esto no significa que el programa se encuentre concebido bajo un enfoque de derechos, ni mucho menos, con perspectiva de género. Como se puede apreciar, estas medidas conciben que, con el simple hecho de canalizar los apoyos monetarios de manera preferente a las mujeres, se está logrando la igualdad de oportunidades. Además, estas acciones afirmativas se encuentran enfocadas únicamente en las funciones domésticas, reproductivas y de cuidado que las mujeres han desempeñado históricamente, lo cual limita su acción dentro del programa y no logra la igualdad ni la garantía en el acceso de las beneficiarias a todos los demás derechos humanos fundamentales.

Un ejemplo de esto es el caso de las becas, en donde se otorgan mayores recursos a las niñas y jóvenes para su permanencia escolar. Esta acción afirmativa no contribuye a que tengan igualdad de oportunidades, ya que, a pesar de permanecer dentro del sistema escolar por más tiempo, se siguen reproduciendo a nivel familiar y comunitario las mayores desventajas para ellas. Por esto, pese a tener más recursos económicos y un mayor grado de estudios, las niñas y jóvenes en situación de pobreza, difícilmente podrán superar su situación al egresar del programa, debido a que PROSPERA no desarrolla sus capacidades en otros ámbitos y no propicia un marco social y jurídico que les permita acceder a un trabajo remunerado. Para la salud y la alimentación, las acciones afirmativas también se encuentran orientadas a la función reproductiva de las mujeres. Es únicamente en las labores reproductivas y de cuidado, donde las beneficiarias son atendidas de manera prioritaria.

En las nuevas líneas de acción enfocadas a la inclusión social, podemos observar que sólo la inclusión financiera incorpora acciones afirmativas para las mujeres, dándoles acceso prioritario a los créditos y a otros servicios como los seguros de vida. La inclusión laboral y productiva se encuentran orientadas a los jóvenes ex beneficiarios del programa, por lo que PROSPERA poco se enfoca en las necesidades de la mujer como productora, empresaria o trabajadora.

La inclusión financiera hacia las mujeres sugiere que el incremento de su participación en la generación del ingreso, les permite satisfacer de forma más eficiente sus necesidades. No

obstante, estos servicios no se enfocan en la igualdad de género, la cual no se logra simplemente con integrar a las mujeres al circuito financiero. Por otra parte, estos elementos distan de cumplir su fin social y servir como complemento al combate a la pobreza y a la desigualdad de género, ya que no están adecuados en función de los costos que son capaces de pagar los beneficiarios, en este caso, las mujeres en situación de pobreza. Ello, lejos de darles autonomía, puede tener efectos perversos, como un sobreendeudamiento económico de las mujeres beneficiarias, una sobrecarga de presiones dentro del hogar y una mayor dependencia a los subsidios públicos. Además, todas las condiciones socioeconómicas, culturales y legales, pueden representar trabas para que las mujeres tengan acceso a servicios financieros de calidad que puedan pagar, y que puedan servir como instrumentos para que salgan de la pobreza.

PROSPERA puede convertirse en el principal obstáculo para la superación laboral o de generación de ingreso de las mujeres, al no incluir acciones afirmativas enfocadas en su inclusión laboral y productiva. El programa no excluye a las mujeres del otorgamiento de estos servicios, pero ignora las serias desventajas sistémicas que presentan para poder contribuir de manera igualitaria a la generación de ingresos. Así, el programa las pone a competir por los recursos del programa junto con los hombres, ignorando que éstas tienen muchas más trabas para poder insertarse en el sector laboral y productivo en condición de igualdad.

En caso de ser seleccionadas para recibir los recursos de estos rubros, las mujeres son capacitadas para generar ingresos en actividades orientadas a su función doméstica, por ejemplo, en microempresas que pueden atender desde su hogar. Así, PROSPERA impide a las mujeres tener tiempo para dedicarse a actividades productivas, laborales o empresariales, ya que ello les imposibilitaría cumplir con sus corresponsabilidades. A su vez, estos tipos de inclusión no las empoderan verdaderamente, pues únicamente se toma en cuenta el ingreso monetario, el cual sólo les otorga cierto poder de negociación temporal.

4. Elementos para la integración de una perspectiva de género dentro de PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Explicados ampliamente los componentes de PROSPERA que incluyen acciones afirmativas hacia las mujeres, así como los efectos indirectos que pueden tener en sus vidas, podemos dar cuenta que la perspectiva de género sólo se encuentra apuntada en los documentos operativos, mientras que su instrumentación se sigue basando en la división sexual del trabajo. La razón principal de ello, es que el programa está orientado al combate la pobreza, no a la igualdad de género ni al empoderamiento de la mujer. Teniendo como objetivo romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, el diseño del programa sólo contribuye a la generación de ingresos, por lo que se han dejado de lado los temas concernientes a la paridad entre los sexos, centrándose solamente en la formación de capital humano (en salud y educación).

A pesar de ser llamado de “Nueva Generación” y de recalcar en el discurso la importancia de la perspectiva de género, las mujeres suelen estar insertas en PROSPERA sólo para administrar los recursos, insinuando que eso es un sinónimo de la perspectiva de género. Al no estar enfocado especialmente a las mujeres, los mecanismos del programa suelen tener un efecto limitado en su situación desventajosa, ya que distan mucho de empoderarlas y brindarles mayores oportunidades. En la lógica de PROSPERA, al hacer a las mujeres las receptoras de las transferencias, éstas automáticamente poseen poder. No obstante, ello ignora todo un bagaje de elementos necesarios para que las mujeres puedan superar su opresión y realmente estén empoderadas.

Podemos señalar una serie de elementos que debe considerar PROSPERA para ser instrumentado con perspectiva de género. En primer lugar, las acciones afirmativas del programa deben ir más allá de un trato especial a las mujeres en situación de pobreza. Como señala Nogueira (s.f.), éstas deben “situar al sexo minusvalorado en el mismo punto de partida que aquel en que se encuentra el otro en el ejercicio de sus derechos o en la obtención de bienes y servicios”. Así, notamos que su uso en PROSPERA no implica necesariamente la integración de una perspectiva de género. Aunque éstas son fundamentales, es necesario que el programa también tome en cuenta todos los factores estructurales que impiden a las mujeres alcanzar la igualdad de oportunidades, lo que implica que, más que ser tratadas como un “grupo vulnerable” que debe ser atendido prioritariamente, PROSPERA debe estimular el desarrollo de las capacidades que les permitan desempeñarse en otros ámbitos en condiciones de igualdad.

Se considera erróneo que las Transferencias Condicionadas que otorga PROSPERA usen a la mujer en un sentido utilitarista para el cumplimiento de los objetivos del programa, ya que, si bien se les está dando un apoyo monetario, se está poniendo una barrera para la superación de su subordinación histórica. Al canalizar a las madres de familia los recursos, se está frenando el desarrollo de sus capacidades fuera del hogar, a la vez que se continúa acentuando la invisibilidad de su trabajo y la discriminación que sufren. A su vez, les impide convertirse en sujetos históricos de la mejora social al frenar su participación en los procesos democráticos.

Para ser concebido con perspectiva de género, PROSPERA debe partir de la noción básica de que el trato igualitario hacia todas las personas, así como el reconocimiento discursivo de las problemáticas de género dentro de sus lineamientos (inclusive con un “lenguaje incluyente”) no genera automáticamente la igualdad de género. No es suficiente que los apoyos tengan un trato prioritario hacia las mujeres (como con las becas), pues es necesario que se conciban los nexos entre la pobreza y el género, así como las barreras sociales que impiden la igualdad de oportunidades.

Es preciso que se reconozca ampliamente dentro de PROSPERA que el contexto cultural en que viven las mujeres influye significativamente en su grado de vulnerabilidad y opresión. Es decir, el programa debe tomar en cuenta que las diferentes situaciones en que viven las

mujeres varían según su entorno, ya que éste determina en gran medida las dificultades que enfrentan en el hogar y en la sociedad en sí misma. La situación de exclusión, subordinación y rechazo que enfrentan las mujeres del sector rural, no es la misma que vive una mujer en la ciudad, debido a que las diferentes concepciones culturales de cada contexto legitiman y reproducen de manera distinta la inequidad entre hombres y mujeres. Los mecanismos de PROSPERA deben hacer énfasis en que la problemática de las mujeres se presenta de manera distinta, por lo que también los mecanismos para enfrentarla deben ser diferentes.

Por otra parte, para que PROSPERA integre verdaderamente la perspectiva de género, debe analizar profundamente el fenómeno de la pobreza bajo este enfoque, con el fin de desentrañar hasta qué grado la desigualdad de género tiene una relación directa con la situación adversa que viven las mujeres de los estratos más bajos de la pirámide social. Los mecanismos del programa no deben de tomar la pobreza y la desigualdad de género como fenómenos aislados, sino como elementos que deben ser superados a la par.

Para ello, podemos retomar los términos de Carine Clert (1998), quien indica que la pobreza con perspectiva de género debe ser analizada de manera *heterogénea*, lo que ayudaría a resaltar que tanto hombres como mujeres, tienen responsabilidades, atributos, aspiraciones, intereses y necesidades diferentes. De esta manera, PROSPERA diseñaría sus mecanismos para las mujeres de manera distinta, pues presentan características que varían de las de los hombres. Además, la pobreza debe ser vista con un enfoque relacional; es decir, debe considerar el contexto en que se desarrollan, la forma en que viven y la interacción con los hombres.

Por otro lado, para ser concebido con una perspectiva de género, PROSPERA debe concebir la pobreza con un enfoque *multidimensional*. Esto significa que debe partir de la idea de que tanto mujeres como hombres, desempeñan múltiples roles en la sociedad, ya sea como productores, trabajadores o encargados de las actividades de cuidado. Por ende, las acciones del programa deben estar orientadas a aceptar todos los papeles que un individuo asume socialmente; es erróneo dirigir los apoyos monetarios de un programa sólo al ámbito del cuidado (concebido que las mujeres son “naturalmente” las encargadas de ello) e ignorar que, para superar su pobreza, las personas deben asumir diversos roles sociales e integrarse a otros ámbitos como el laboral o el productivo. Programas como PROSPERA se siguen limitando a políticas generales, que no toman en cuenta las diversas funciones de las mujeres en la sociedad, la importancia que tienen en la mejora social y los obstáculos que enfrentan para integrarse a otras esferas fuera del ámbito doméstico.

Por último, un programa como PROSPERA, partiendo de las aspiraciones de las mujeres y de la importancia de su participación en conjunto, debe crear una ruptura en la organización social genérica. Los componentes de PROSPERA deben estar orientados al logro de una redistribución de los poderes sociales y a la transformación de los mecanismos de creación y reproducción de esos poderes para “deconstruir” la opresión y la enajenación de género. Asimismo, deben fomentar el poder democrático de las mujeres mediante su organización,

con el fin de que generen procesos para mejorar su calidad de vida y desarrollen opciones sociales dignas que pongan en su centro la búsqueda igualdad y la equidad como los principios de las relaciones de género.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES.

A largo de los cuatro capítulos, hemos manifestado que PROSPERA no ha tenido avances significativos en cuanto a derechos humanos e igualdad de género. De manera general, propusimos qué elementos debe tomar en consideración para ser un programa con un enfoque de derechos y perspectiva de género.

Como parte de nuestras conclusiones, hacemos hincapié en cómo PROSPERA retomó varios elementos de su antecesor Oportunidades, sin considerar los tres nuevos elementos que incorpora en sus lineamientos: derechos humanos, género e inclusión. Posteriormente, retomaremos algunas ideas principales presentadas en los diferentes capítulos, así como la correspondencia que existe entre la perspectiva de los organismos multilaterales, con el diseño de PROSPERA.

La Política Social de Nueva Generación expresada en PROSPERA, ha retomado elementos propuestos por los Organismos Internacionales desde la década de los ochenta hasta la actualidad respecto a la política social, mismos que explicamos ampliamente en el Capítulo II. En primer lugar, los organismos plantearon que el tema de la pobreza debe ser el principal problema a combatir por todos los programas implementados; además, deben seguir siendo instrumentados bajo un enfoque de selectividad para la atención de los grupos vulnerables: niños, jóvenes y mujeres. Retomando esto, la Política Social de “Nueva Generación” ha puesto el tema de la pobreza en el centro de todas las medidas gubernamentales, las cuales, están destinadas a romper su entramado intergeneracional. En este sentido, PROSPERA sigue atendiendo principalmente a los sectores “más pobres” y vulnerables, y si bien se continúa dando prioridad a las mujeres y a los niños, por primera vez, se enfatiza la atención a los jóvenes en situación de pobreza.

En segundo lugar, los organismos han propuesto en los últimos años que la educación es el factor clave del desarrollo y de combate a la pobreza, por lo que es necesario invertir más en este sector (en especial, en lo referente a las tecnologías digitales) y aumentar el gasto de las transferencias condicionadas por concepto de becas. Tomando en cuenta esto, PROSPERA coloca al componente educativo como un aspecto central del combate a la pobreza, incrementando el gasto destinado a las becas, con el propósito de incentivar la asistencia, la permanencia y el avance escolar de los niños. En la lógica del programa, ello puede generar una mayor formación de capital humano, lo que consecuentemente derivará en mayores oportunidades para las personas en situación de pobreza, al permitir una mayor movilidad social que les permita luchar por sus derechos y mejorar su calidad de vida.

También, los organismos han señalado la importancia que tiene la igualdad de todas las personas en el acceso a los servicios básicos. En este sentido, han apuntado que es fundamental incluir el enfoque de derechos en todos los programas de combate a la pobreza. Ante esto, la Política Social de Nueva Generación incorpora en su discurso la urgencia de

atender las necesidades básicas de la población mediante una “agenda incluyente”, a través de la cual, se pretende fomentar la garantía de los derechos humanos y sociales de todas las personas. Por ello, se le ha señalado a PROSPERA el objetivo de contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de todas las personas, implementando acciones orientadas a la formación de capital humano. A su vez, se alinea a la construcción de una sociedad basada en la igualdad y no discriminación, en donde se manifiesta que todas las personas deben poseer el mismo valor y oportunidades en todos los ámbitos.

Por otra parte, desde el ámbito multilateral, se ha expresado que una prioridad de los programas implementados debe ser la atención de la desigualdad de género, retomándola como un fenómeno fuertemente ligado a la pobreza. Ante el reconocimiento explícito de la importancia que tiene la perspectiva de género para atender este problema, PROSPERA integra de manera discursiva este enfoque, señalando que será usado como una visión para identificar todas las causas que generan desventajas para las mujeres. Ante ello, el programa implementa mecanismos en el área de salud y educación orientados a eliminar las brechas de desigualdad entre sexos, dando a las mujeres un papel central dentro del mismo al hacerlas receptoras de los recursos y al otorgarles una atención prioritaria dentro de estos rubros.

Otro punto que la Política Social de Nueva Generación retoma de las perspectivas multilaterales, tiene que ver con la puesta en marcha de “políticas de administración de riesgo”, las cuales se definen como aquellas que permiten a las personas en pobreza formular sus propias estrategias para afrontar los efectos negativos de las crisis económicas mediante mecanismos que amplíen sus oportunidades. PROSPERA se alinea a este tipo de políticas, con la incorporación de elementos enfocados en la inclusión social, cuyo objetivo es vincular a las personas egresadas del programa a ciertas opciones productivas con el fin de que, por sus propios medios, generen sus estrategias para salir de la pobreza y afronten los efectos que puede traer algún choque externo a la economía.

Aunado a esto, la Política Social de Nueva Generación ha retomado de los organismos internacionales la importancia de implementar las Transferencias Monetarias Condicionadas como mecanismo principal para combatir la pobreza, debido a su capacidad de romper con el círculo intergeneracional de la pobreza al empoderar económicamente a las personas. Por ello, PROSPERA vuelve a colocarlas en el centro, continuando así con la lógica asistencialista y de formación de capital humano que ha acompañado a los programas de combate a la pobreza en México bajo el paradigma neoliberal.

De esta forma, es a través de la Política Social de “Nueva Generación”, que el gobierno de México pretendió dar una respuesta más inclusiva, que trascendiera el asistencialismo, incorporara la participación social, la inclusión productiva y laboral; enfatizara la coordinación interinstitucional y articulara los esfuerzos institucionales para el abatimiento de la pobreza. Con esto, se regresó a la noción de que el crecimiento económico sostenido es

esencial para superar rezagos en materia de pobreza y desigualdad, en donde la inclusión se torna el elemento central.

Sin embargo, a tres años de implementación del programa, las críticas y los cuestionamientos respecto al rumbo de la política social se han enfocado en evaluar si realmente son viables los objetivos del programa a partir de los resultados de su antecesor. Se ha hecho hincapié en la necesidad de que las personas participen directamente en el programa como actores de transformación en cuanto a la exigencia de sus derechos. A su vez, se han cuestionado las limitantes que presenta el incidir sólo en tres rubros enfocados en la formación de capital humano.

En líneas generales, se ha documentado que los esfuerzos por combatir la pobreza han sido insuficientes, debido a los limitados recursos para contrarrestar un problema de esa magnitud. Los programas de Transferencias Condicionadas han demostrado ser un mecanismo efectivo para aliviar la pobreza a corto plazo, pero no parecen ser suficiente para erradicarla por completo y romper su reproducción intergeneracional. Por ello, la magnitud de la pobreza en México sigue siendo la misma que hace tres décadas.

Expertos como Julio Boltvinik han dicho que, debido a los resultados y los errores que han dejado sus antecesores (como el asistir a poco menos de la mitad de los mexicanos en condiciones de pobreza), es poco probable que PROSPERA logre transformar la realidad de las personas que hoy en día viven en dicha situación, porque lo que México necesita un cambio en la política económica. En sus palabras, afirma que PROSPERA no tiene viabilidad ni futuro, dado que se privilegia con incentivos a unas personas con carencias, sobre otras que están en la misma situación (Boltvinik en De Regil, 2014). Por otra parte, los expertos aseguran que, a pesar de sus cambios, la política de Peña es la misma que la implementada desde Salinas, por lo que no ofrece nada innovador; no puede trascender la cuestión asistencial y seguirá perpetuando la pobreza que se mantiene inalterable desde 1992. Se propone como necesidad analizar rigurosamente si el paquete adicional de facilidades que contempla PROSPERA realmente conformará una estrategia adecuada para combatir la pobreza y la desigualdad (De Regil, 2014).

Otros críticos apuntan que PROSPERA no logrará un verdadero cambio si no se toman en cuenta varios factores que van más allá de la inclusión. Para que PROSPERA surta efecto, no sólo se debe pensar en proyectos productivos o financieros, sino en cómo éstos pueden lograr integrar a las personas en un proyecto de desarrollo territorial y de mercados locales, para lo cual, es necesario un mayor involucramiento de la sociedad civil (Cruz, 2015). La política social se ha convertido durante los dos últimos sexenios en una labor de “ambulancia”, en donde las acciones no contribuyen a la generación permanente de ingresos ni a la salida de la pobreza de la familia en su conjunto, dejando de lado el empoderamiento de la mujer y convirtiéndose en un obstáculo para su emancipación. Se señala que, dada la evidencia fallida de Oportunidades, PROSPERA debe partir de reconocer los errores

cometidos para desarrollar un nuevo plan integral y factible que desarrolle mejores mecanismos para romper con la pobreza (Montiel, et. al, 2014).

Los cuestionamientos hacia el programa exploran los efectos que éste puede tener a largo plazo si no se realizan oportunamente los ajustes necesarios, ya que el programa muestra ambigüedades en algunas metas buscadas, como la relacionada con escolaridad promedio. Es necesario que se analicen con mayor detalle las metas del programa, se revise su factibilidad y los alcances que se proponen, con el fin de encontrar metas que sean alcanzables, que tenga un margen de acción viable y que tomen en cuenta factores como el clima macroeconómico.

A estas valoraciones nosotros añadimos como resultado de nuestra investigación, el que PROSPERA no integra un enfoque de derechos ni una perspectiva de género, a pesar de que las Reglas de Operación señalan que está orientado a la generación de condiciones para el cumplimiento efectivo de tres derechos sociales (alimentación, educación y salud) de los beneficiarios, y a la igualdad de género. Retomando las ideas planteadas en los Capítulos III y IV, enunciaremos una serie de contradicciones que se presentan en PROSPERA respecto a la garantía de derechos y la igualdad de género, puntualizando qué elementos debería contener para poder ser considerada un programa social con enfoque de derechos y perspectiva de género.

Uno de los retos de PROSPERA, es lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para que puedan tener acceso a la participación pública.

La igualdad entre mujeres y hombres supone que la sociedad dé el mismo valor a sus semejanzas y diferencias, y a los papeles que desempeñan. Requiere que tanto los hombres como las mujeres sean miembros de pleno derecho en su familia, su comunidad y su sociedad, en la que debe considerarse una igualdad real y efectiva, que va más allá de sólo una inclusión de aquella que se encuentra garantizada en la aplicabilidad de una normatividad nacional e internacional, debiendo impulsar la incorporación de la perspectiva de género como mecanismos de análisis social (Rannauro, 2011: 206).

Por ello, son fundamentales los componentes democráticos dentro de PROSPERA, en los que las mujeres tengan una mayor participación, que vaya más allá del cumplimiento de las corresponsabilidades orientadas a la formación de capital humano. La participación política de las mujeres debe trascender el discurso mediante mecanismos que estimulen su organización social, para representarse y exigir sus demandas. Las mujeres beneficiarias deben estar, desde un nivel comunitario, capacitadas para ser “sujetos políticos”, en el sentido de que deben poseer la oportunidad de participar de forma activa en organizaciones que les permitan discutir su posición, reafirmar sus demandas y exigir una participación extendida

que supere la simple canalización de los recursos hacia ellas y a las labores de cuidado que desempeñan.

El deber fundamental del Estado moderno es la creación de las condiciones sociales y materiales para la realización efectiva de los Derechos Humanos de las y los habitantes. Esta misión es particularmente importante en un sistema democrático, dado que éste se conserva y desarrolla en la medida en que ofrece respuestas pertinentes a las necesidades sociales. Para que la sociedad avance hacia el desarrollo pleno e integral de sus habitantes, se requiere de la incorporación de los Derechos Humanos en las diferentes estructuras de la organización (Sandoval, 2011: 111).

De esta forma, los mecanismos implementados por PROSPERA para corregir las desigualdades existentes en la toma de decisiones no deben limitarse a tener el poder de los recursos en un plano familiar, sino que deben abarcar una mayor democratización y presencia de las mujeres en la sociedad y en la implementación de los programas de combate a la pobreza. Se debe buscar, a través del enfoque de derechos, que los ciudadanos estén informados y sean partícipes de su desarrollo, es decir, se debe empoderar a los ciudadanos para que puedan demandar la garantía efectiva de sus derechos humanos básicos.

Para lograr esto, es necesario crear las condiciones para que posean el control sobre sus vidas. Ello significa que los mecanismos del programa deben asegurar que las mujeres tengan la mentalidad de que son sujetos activos capaces de participar en otras esferas. Con una nueva transformación subjetiva personal, *a posteriori* las mujeres podrían hacerse cargo de los recursos que otorga el programa, ahora siendo conscientes de su capacidad para actuar y para desarrollarse en otros ámbitos que no impliquen solamente el área doméstica. Por ello, se vuelve a subrayar que la apertura de espacios democráticos a las mujeres es el mecanismo esencial para que comiencen a empoderarse.

Por otro lado, es importante que PROSPERA retome el paradigma del Desarrollo Humano con perspectiva de género, para que se incida positivamente tanto en la pobreza, como en la garantía de derechos y la desventaja de las mujeres. Es necesario que, para la instrumentación del programa, se midan las necesidades que presentan las mujeres en situación de pobreza de manera multidimensional, lo que dará cuenta de que pueden ir más allá de la falta de recursos económicos, educación, salud y empleo. Con este enfoque, PROSPERA podrá ofrecer alternativas a las mujeres para enfrentar su situación desventajosa, aceptando que no es suficiente reparar los daños creados por las reformas del ajuste económico a través de una fuente de ingresos temporal o su inserción en el mercado laboral.

Si PROSPERA desea lograr la equidad entre los sexos, debe impulsar medidas que enfrenten las dobles y triples jornadas de trabajo que enfrentan las mujeres, la desvalorización laboral que sufren y la exclusión de la que son objeto. Así, PROSPERA determinará que las necesidades femeninas pueden abarcar ciertos grados de discriminación, violencia, exclusión e invisibilización de sus labores, tanto en el ámbito doméstico como en el social.

Las medidas que adopta PROSPERA para la garantía de derechos y para la igualdad de oportunidades, deben otorgar libertad a las mujeres en todos los ámbitos, partiendo de sus necesidades y sus aspiraciones. Además, deben ayudarlas a superar todos los obstáculos que enfrentan no sólo en el ámbito doméstico sino también en el ámbito laboral, político y social.

Para que PROSPERA incorpore el enfoque de derechos y la perspectiva de género, debe tomar en cuenta los factores culturales que reproducen la desigualdad de género, impulsando así una modificación desde la cultura. De esta manera, se puede transformar la realidad social para que derive en una mejora de la situación de las mujeres, garantizando así, la igualdad de género y, por ende, el cumplimiento de sus derechos humanos.

Si PROSPERA quiere incidir positivamente en la garantía de derechos y la igualdad de género, sus acciones deben ir encaminadas a contribuir a una nueva construcción subjetiva y cultural, que otorgue un nuevo papel político y social a las mujeres -en este caso. El enfoque de derechos y la perspectiva de género deben plasmarse en los programas, traducidos en medidas que se orienten a crear una nueva realidad mediante el reconocimiento de los nexos entre la desigualdad de género, la pobreza y las injusticias que sufren las mujeres. Así, dentro de PROSPERA comenzaría a formarse una nueva mentalidad de las personas, en donde las inequidades de género (y otras problemáticas) dejen de ser concebidas como naturales, y comiencen a ser abordadas como construcciones históricas que relegan y subordinan a las mujeres. En este sentido, las transferencias condicionadas del programa deberían estar destinadas no sólo a las mujeres, sino de una forma en que, bajo el principio de equidad, se distribuyan las labores domésticas entre ambos sexos. Así, tanto hombres como mujeres adquirirían un nuevo rol social que, a su vez, se vería plasmado en una transformación cultural.

Reforzando lo anterior, tenemos que mayoritariamente son las mujeres las titulares de los apoyos brindados por el programa, así que nos preguntamos: ¿qué hay de los hombres? Las corresponsabilidades del programa no deben ser enfocadas sólo al sexo femenino, porque al hacerlo de esta manera, se refuerza el rol histórico que se le ha otorgado a las mujeres: ser las encargadas de las tareas domésticas y la crianza de hijos. Por ello, se debe asignar también a los hombres una participación estratégica para el cumplimiento de los objetivos del programa.

Es necesario señalar que si bien las tareas asignadas por PROSPERA pueden darle a la mujer cierto poder de participación comunitaria, también pueden implicar que los hombres se deslinden de sus responsabilidades familiares. Por lo tanto, PROSPERA debe hacer énfasis en una participación más activa de los hombres dentro del programa, lo cual no debe limitarse a la asignación de tareas orientadas al trabajo remunerado ("propias de su sexo") que históricamente se les ha otorgado. Las labores de los hombres dentro del programa deben permitir una redistribución de las labores domésticas y sociales atribuidas a las mujeres, lo cual puede aminorar la carga de trabajo que implica para ellas y que las coloca en clara desventaja frente a los hombres.

De esta manera, PROSPERA debe tomar en cuenta todos los obstáculos que impiden a las mujeres acceder a la igualdad de oportunidades. No es suficiente mantener más años a las niñas en la escuela o de darles atención médica prioritaria, si en el ámbito laboral, social y político, las mujeres siguen siendo subordinadas. Más que tratar a las mujeres como un grupo “vulnerable”, se deben incorporar mecanismos que apoyen al desarrollo de las mujeres en otros ámbitos, como en su inserción laboral y productiva. Si bien PROSPERA integra la inclusión productiva de manera prioritaria hacia las mujeres, ignora los verdaderos retos que enfrentan para ser emprendedoras o productoras: discriminación, exclusión, violencia y rechazo.

Otro punto importante a destacar, es que debe transformarse la institución política, para que deje de regirse bajo principios patriarcales. A su vez, los programas deben trascender el simple nombramiento discursivo de la desigualdad de género y la garantía de derechos dentro de sus lineamientos, considerando que desde el mismo Estado se sigue reproduciendo la inequidad entre hombres y mujeres y la exclusión social. Lograr estos objetivos mediante programas como PROSPERA es una meta inalcanzable si no se toman en cuenta todos aquellos supuestos institucionales que continúan impidiendo que los grupos no sean excluidos ni subordinados, en especial las mujeres.

En este sentido, es importante señalar que “México está obligado a dar cabal cumplimiento a los preceptos contenidos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por más, cuanto se trata de instrumentos relativos a la realización universal de los derechos fundamentales inherentes al ser humano” (Rannauro, 2011: 212).

Sin embargo, “lo cierto es que muchas de las disposiciones contenidas en las convenciones aún no han sido traducidas a la legislación interna para la defensa y promoción de los derechos” (Rannauro, 2011: 213). Es decir, el que México forme parte de dichos Tratados, no significa el respeto y garantía de los derechos humanos, por lo que resulta conveniente que todo programa social con enfoque de derechos, esté respaldado por un marco jurídico e institucional, es decir, que exista dentro de las leyes, reglamentos de políticas públicas y la misma Constitución Política, un compromiso formal con el cumplimiento de los derechos humanos de los ciudadanos, particularmente de aquellos beneficiados por programas como PROSPERA.

En conclusión, para un combate a la pobreza con perspectiva de género se debe dejar de lado la noción de que las mujeres son actores pasivos, o un grupo “vulnerable” que debe ser atendido prioritariamente. En PROSPERA, debe existir un reconocimiento explícito de que las mujeres son sujetos de la historia, por lo que más allá de hacerlas receptoras de un apoyo económico, es fundamental reconocer su derecho a desarrollarse en igualdad en otros ámbitos, tomando en cuenta las diversas barreras culturales que se los impide. La capacitación de las mujeres beneficiarias para su inserción en otros ámbitos debe partir, además, de la recuperación de su autoestima y la seguridad personal que han perdido al ser relegadas. De nada sirve integrar a las mujeres al sector productivo si no cuentan con las

capacidades y cualidades personales necesarias para desarrollarse de manera equitativa y competitiva en dichos ámbitos.

Al dar becas, atención médica y capacitación financiera de manera prioritaria a las mujeres, PROSPERA se queda corto ante la magnitud del problema de la desigualdad de género. Las mujeres pueden tener mayores grados de estudio y pueden ser las receptoras de los recursos sin que ello signifique la igualdad de oportunidades, pues mediante el programa, se les sigue confinando a las labores domésticas, afectivas y reproductivas.

Para que un programa como PROSPERA incluya el enfoque de derechos y la perspectiva de género, es necesaria una coherencia en la utilización de los términos y su significado conceptual. En principio, la noción de derecho en PROSPERA se limita únicamente a plantear que todos tienen derecho a ser beneficiarios. No obstante, observamos que este derecho se trasgrede, al implementar un mecanismo de recertificación y otro de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades. Así, si una persona posee el derecho a ser beneficiaria, se explicita que lo puede perder, vulnerando así los otros derechos humanos y sociales establecidos tanto por los organismos multilaterales, como por los Tratados internacionales que México firmó. Es inaceptable que PROSPERA conciba los derechos humanos y sociales como regresivos. Para que incorpore un verdadero enfoque de derechos, debe tener presente que las personas son titulares de derechos; es decir, adquieren la capacidad de exigir que sus derechos sean cumplidos.

Por su parte, la palabra género en PROSPERA aparece en un sentido equivocado, ya que se fortalece la imagen de la mujer como responsable de las labores domésticas y de cuidado. En ese sentido, se debe cambiar la orientación del término, atribuyéndolo a una concepción concerniente a la redistribución de poderes, tanto de hombres como mujeres, modificando desde la base todas las creencias culturales que dan la subordinación de la mujer como algo "natural". La perspectiva de género dentro de un programa como PROSPERA, no debe limitarse a la situación de las mujeres, sino incorporar la relación de ambos sexos en los procesos de producción, la salud y de capacitación en diversos oficios, que ponen en seria desventaja a las mujeres frente a los hombres.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor et. al (2003). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta.
- Acosta Díaz, Félix. (2007). "Evaluando la política social y el desempeño del gobierno e México: tensiones y dificultades institucionales", en *La evaluación de políticas públicas en México*. Instituto Nacional de Evaluación Pública, México.
- Acosta, Díaz Félix (2010). "De PRONASOL a OPORTUNIDADES". Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales, número 11.
- Alonso, Antonio José. (2007). "Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente", en Revista de la CEPAL No. 93. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México.
- Appel, Marco (2012). *La ineficacia de las políticas sociales en México* (en línea). [Consultado el 23 de agosto de 2016]. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/325417/la-ineficacia-de-las-politicas-sociales-en-mexico>.
- Araujo, María Caridad et.al. (2013). "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evolución y Desafíos". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996): "*La mujer en las américas: cómo cerrar las brechas entre los géneros*". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Banco Mundial (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Pobreza*. Resumen. Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banco Mundial (2000). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Lucha contra la pobreza*. Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banco Mundial (2004). *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*. México: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el Desarrollo*. Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banco Mundial (2009). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Una nueva geografía económica*. Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banco Mundial (2010). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Desarrollo y cambio climático*. Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banco Mundial (2014). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Mundi-Prensa, Mayol Ediciones.
- Banegas, González Israel (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: PROGRESA-Oportunidades*. México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Barajas, Gabriel. (2002) "Las Políticas de Administración de la Pobreza en México: Ayer y hoy", en *Foro Internacional*, Vol. 42 No. 1. El Colegio de México. P.p. 63-98
- Bertranou, Julián F. (1993) "Programa Nacional de Solidaridad: ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3. Universidad Nacional Autónoma de México, México
- Cançado, Antônio, et. al (2014). *Igualdad y no discriminación*. Editorial Fortaleza, Brasil.
- Cañedo Ana y Ramírez Jorge (2014). "Con PROSPERA, ¿tendrán más oportunidades?" Animal Político: [Consultado el 3 de marzo de 2017]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2014/09/24/con-prospera-tendran-mas-oportunidades/>

- Cecchini, Simone (2015). "Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI" en *Ópera* N° 18, p.p. 11-33.
- Clert, Carine (1996). "De la vulnerabilidad a la exclusión: Género y conceptos de desventaja social", en Arriagada, Irma y Torres, Carmen (editores), *Género y pobreza: Nuevas Dimensiones*, Vol. 1. Isis Internacional, Santiago de Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (1985). *Crisis y desarrollo en América Latina y el caribe. 1950-1984*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (1988). *Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1990). *Políticas Sociales y Desarrollo Social en el inicio de los años Noventa*. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *Proposiciones para una política social moderna que contribuya al desarrollo social*. División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1995). *Modelos de Desarrollo Papel del Estado y Políticas Sociales en América Latina*. CEPAL.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2000). *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2000) *La agenda social de América Latina al comienzo del Tercer Milenio y el papel de las Políticas Sociales*. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- 1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006). *Panorama social de América Latina 2005*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Panorama social de América Latina 2007*". Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *Panorama social de América Latina 2009*". Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización en México*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *Evolución de las dimensiones de pobreza 1990-2014* (en línea). [Consultado el 19 de mayo de 2017]. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016* (en línea). [Consultado el 31 de agosto de 2017]. Disponible en: http://docreader.readspeaker.com/docreader/index.php?jsmode=1&cid=bzyxi&lang=es_mx&url=http%3A%2F%2Fwww.coneval.org.mx%2FMedicion%2FMP%2FDocuments%2FPobreza_16%2FPobreza_2016_CONEVAL.pdf&autotag=0&referer=http%3A%2F%2Fwww.coneval.org.mx%2FMedicion%2FPaginas%2FPobrezaInicio.aspx&v=

- Cruz, Isabel (2015). "Prospera y la perspectiva de género". *El Financiero*. [Consultado el 19 de mayo de 2017]. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/prospera-y-la-perspectiva-de-genero.html>
- De Ferranti, David, et. al. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Banco Mundial.
- De León, Peter. Hernández Quesada, Mario (2001). "El caso del Programa Nacional del Solidaridad en México: estudio comparado de terminación en políticas", en *Foro Internacional Vol. 41 No. 3 (165)*. El Colegio de México, México.
- De Regil, Miriam (2014). "Prospera no cambiará la realidad de la pobreza en México, dicen expertos" (en línea) en *El Financiero*. [Consultado el 20 de octubre de 2016]. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/mas/enfoques/prospera-no-cambiara-la-realidad-de-la-pobreza-en-mexico-dicen-expertos.html>
- De Villota, Paloma (2004). "Apuntes para una conferencia: el género en el debate económico y en las políticas públicas", en Paloma de Villota (editora), *Globalización y desigualdad de género*, Editorial Síntesis, Madrid, España.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Dresser, Denise, (1994). "PRONASOL y Política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en F. Vélez (Comp.), *La Pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. ITAM-FCE, México.
- Encabo Lamas, Marta (1996) "La perspectiva de género". Tomado de *La Tarea*, Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 de la SNTE, No. 8. México, 1996.
- Favela, Alejandro (2003). *"El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo"*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Plaza y Valdés editores, México D.F.
- García, Adela. (2009) "Género y Desarrollo Humano: una relación imprescindible", Departamento de Educación para el Desarrollo de Ayuda en Acción en InterRed. Organización Muévete por la Igualdad, España.
- Girón, Alicia (2009): "Género, Globalización y Desarrollo", en Alicia Girón (coord.), *Genero y Globalización*. Colección Grupos de Trabajo, Primera Edición, CLACSO libros, Buenos Aires, Argentina.
- González, Marco Antonio (2016). "Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón" en *El Cotidiano* n° 195, enero-febrero.
- Gordon R. Sara (1993). "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad" en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 55, No. 2. p.p. 351-366. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Haywood Stuart. Rodríguez, Jeff. (1994) "Un nuevo paradigma para la gestión pública", en *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio*. Fondo de Cultura económica, México.
- La Jornada. "Pobreza, igual que hace 25 años pese a que se triplicó gasto social" (en línea). [Consultado el 17 de mayo de 2017]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/05/17/sociedad/044n1soc>
- Lagarde y de los Ríos, Marcela (1990): *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela (1996): *Género y feminismo. Desarrollo Humano y democracia*. Editorial Horas y horas, España.

- Lozada Vázquez, Luz María (2002). "El papel de PROGRESA en la reproducción de las unidades domesticas campesinas". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales, UNAM, México.
- Machinea, José Luis y Serra Narcís. (2008). *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.
- Medina H, Fernando. (2001). "La política social de México, 1995-2000. Evaluación de resultados". Versión preliminar, Washington D.C, CEPAL.
- Montalvo, Tania (2013). "De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre" (en línea). [Consultado el 5 de octubre de 2016]. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2013/01/22/cruzada-nacional-contra-el-hambre-2013>
- Moreno, Salazar Pedro et. al (2004). "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México" en *Revista Sociológica*, año 19, número 54, enero-abril, p.p. 55-75.
- Moya, Valeria. (2016). "El porqué de las Transferencias", en *El Financiero* (en línea). [Consultado el 10 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-por-que-de-las-transferencias.html>
- Nogueira, Alberto (2014). "El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas" en *Igualdad y no discriminación*. Editorial Fortaleza, Brasil.
- Oficina de Alto Comisionado de los Derechos Humanos. (2017) "Los Derechos Humanos de las mujeres y la Igualdad de Género". [Consultado el 01 de abril de 2017]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/WRGSIndex.aspx>
- Ordoñez Barba Gerardo Manuel. (2002) "*La política social y el combate a la pobreza en México*". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México.
- Ordóñez Barba, Gerardo Manuel. (2012). "El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México" *Polis*, 8, 213-240. [Consultado el 30 de octubre de 2016]. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332012000100008&lng=es&tlng=es
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). "Igualdad de Género". Serie Indicadores UNESCO de Cultura para el Desarrollo. [Consultado el 03 de abril de 2017]. Disponible en: <http://es.unesco.org/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente*.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). [Consultado el 6 de abril de 2017]. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Pardo López, María del Carmen (1996). "*La política social como dadora del presidente*", en Foro Internacional, Vol. 36, No. 1. El Colegio de México, México.
- Pérez, Edward Jesús (2016). *La igualdad y no discriminación en el derecho interamericano de los derechos humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México.
- Poblete, Moisés (1952). "Los Derechos Humanos y las Naciones Unidas", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 14, No. 2, pp. 219-242.
- Poder Ejecutivo Federal (2002), "Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades". Diario Oficial de la Federación, Séptima Sección.
- Poder Ejecutivo Federal (1999), "Reglas de Operación del Programa de Salud, Alimentación y Educación PROGRESA". Diario Oficial de la Federación, Segunda sección.

- Poder Ejecutivo Federal (30 de diciembre de 2015), “Reglas de Operación PROSPERA, Programa de Inclusión Social.”. Diario Oficial de la Federación, Octava sección.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1992). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1995). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Desarrollo Humano Informe*. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Rannauro, Elizardo (2011). “El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación: la obligación del gobierno de México para realizar la armonización legislativa con perspectiva de género”. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Año V, N° 28, p.p. 204-224.
- Revista Proceso (2008). “Elevará Calderón la dieta a 5.2 millones de familias con “Oportunidades” (en línea). [Consultado el 23 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/199051/eleva-calderon-la-dieta-a-52-millones-de-familias-con-oportunidades>.
- Rodríguez Dorantes Cecilia (2005). “Las mujeres en el programa PROGRESA- Oportunidades. Una aproximación al estado del arte”, El Colegio de México, México.
- Rodríguez Enríquez Cecilia (2011). “Programas de Transferencias Condicionadas de ingreso e igualdad de género”. Serie Mujer y Desarrollo No. 109, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

- Roldán, Nayeli (2015). "Beneficiarios de Oportunidades consiguieron más educación, pero no trabajo: CEPAL" en *Animal Político* (en línea). [Consultado el 8 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/11/beneficiarios-de-oportunidades-consiguieron-mas-educacion-pero-no-trabajo-cepal/>
- Rosas, Tania (2012). Sexenio de programas con impacto modesto en *El Economista* (en línea). [Consultado el 5 de octubre de 2016]. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/08/30/sexenio-programas-impacto-modesto>
- Sánchez Cambero, María Teresa (2011). "Empoderamiento femenino y políticas públicas, una perspectiva desde las representaciones sociales de género". *Entramado*, Vol. 7, núm. 2. Universidad Libre, Cali, Colombia.
- Sandoval, Alexis Fco. (2011). "Derechos humanos y políticas públicas" en *Reflexiones*, vol. 90, núm. 2. P.p. 101-114
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (s.f.). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (s.f.) (en línea). [Consultado el 19 de agosto de 2016]. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/TransparenciaFocalizada/Programas_Sociales/pdf/oportunidades.pdf
- Sen, Gita (1998). "El empoderamiento como un enfoque de la pobreza", en Arriagada, Irma y Torres, Carmen (editores), *Género y pobreza: Nuevas Dimensiones*, Vol. 1. Isis Internacional, Santiago de Chile.
- Soria, Víctor (1989). *El fracaso de los programas de lucha contra la pobreza*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Economía. México.
- Tepichín Valle, Ana María (2012). "Política pública, mujeres y género", en Ordorica, Manuel y Jean Francoise Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*. Edición abreviada (Vol. 2, Sociedad), vol. 2. El Colegio de México, México, pp. 255-258.
- Uribe Gómez, Mónica (2007). "Reformas Sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y actores del cambio", en *Estudios Sociológicos* Vol. 5 No. 74. El Colegio de México, México.
- Valle, Isabel (2003). "El empoderamiento en los procesos de intervención social como un elemento transformador de la desigualdad y/o violencia de género", en Setién María Luisa y Silvestre María (editores), *Problemas de las mujeres, problemas de la sociedad*. Universidad de Deusto, España.
- Villacencio, Magdalena (2009). "Globalización, género y patrón de poder", en Alicia Girón (coord.), *Género y Globalización*. Colección Grupos de Trabajo, Primera Edición, CLACSO libros, Buenos Aires, Argentina.
- Yáñez Macías, Diana Alejandra (2016) "Cómo la inclusión financiera de mujeres ayudaría a combatir la pobreza", *Economía Real, Dinero en Imagen*. [Consultado el 19 de mayo de 2017]. Disponible en: <http://www.dineroenimagen.com/blogs/economia-real/como-la-inclusion-financiera-de-mujeres-ayudaria-combatir-la-pobreza/71376>

ANEXO 1

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
DICONSA	Sistema de Distribuidoras CONASUPO, S.A. de C.V.
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional Electoral
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Tipo Superior

PROGRESA	Programa de Salud, Alimentación y Educación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PTEC	Programa de Transferencias Económicas Condicionadas
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura