



NACIONES UNIDAS



REUNIÓN DE EXPERTOS
GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS
POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS

CEPAL, 16 y 17 de octubre 2006

Sala Celso Furtado

Sistemas Familiares, Transiciones y Diseño de Políticas

Cecilia Loría

UNIFEM

Índice

Introducción	3
I. Las familias como sistemas dinámicos y la gestión de las políticas	5
II. Las transiciones familiares y su inclusión en el diseño e implementación de las políticas 6	
A. La transición de la incorporación de las mujeres al mercado laboral	7
B. Las transiciones por conflictos intergeneracionales	8
III. El programa Oportunidades: logros, retos y asignaturas pendientes	10
A. El buen gobierno y la modernización general	12
B. Corresponsabilidad y condicionalidad de los servicios	12
C. Participación ciudadana, resistencias, movilización y apropiación y resignificación de las prácticas	13

Índice de cuadros

Cuadro 1 Principales resultados de oportunidades	11
--	----

Introducción

El pensamiento sociológico ha realizado infinidad de debates sobre el papel del Estado para con las familias, las opiniones al respecto, son diversas y hasta contradictorias. Para algunos las familias han sido reconocidas conceptualmente como el espacio privado por excelencia. M. Manoni presenta a la familia como “una institución esencialmente replegada a sí misma” y, por naturaleza marginada del mundo: la familia desconfía de todo aquello que no forma parte de ella, se encierra mezquinamente en sus pequeños problemas, desdichas e intereses” (citada por Snyders, p. 141) una de las consideraciones que sostienen este pensamiento es el derecho a la “privacidad de la vida familiar” y con él, el nivel de autonomía de la que debe gozar frente a los agentes públicos. No podemos negar que es en el espacio privado donde se constituyen y desarrollan las familias, sin embargo, tampoco podemos negar la interacción permanente que el Estado ha tenido en la institución familiar. Esta relación adopta diversas formas y variantes, según las características específicas del momento histórico y del tipo de sociedad que se trate.

En la actualidad, la intervención estatal ha adquirido su propia singularidad como resultado de las inercias de los procesos de liberalización y globalización. La institucionalidad pública ha contribuido a privatizar y restringir los arreglos que construyen las familias para la sobre vivencia. Las políticas públicas inducen a las familias a individualizar y fragmentar sus dinámicas, separando la gestión del colectivo y dejando a sus miembros como sujetos únicos de interlocución.

Por otro lado, las transformaciones en la institucionalidad jurídica civil y penal tienden a un mayor tutelaje sobre la vida familiar y de protección a algunos de sus miembros; la modificación de la legislación civil en los contratos para normar las responsabilidades de los integrantes a su interior; la intervención del Estado en los conflictos de violencia intrafamiliar; son algunos ejemplos observables de esta forma dual de intervención del Estado, por un lado tutelar y por el otro favorecedor de la fragmentación e individualización del colectivo familiar. Este es un ejemplo de transición.

En la otra cara de la moneda las condiciones económicas y sociales empujan a las familias o a sus integrantes a emigrar, a circular por el mundo y quedar expuestas a los juegos del mercado y de la globalización, la apertura económica y la contención política. El borramiento de las fronteras y con ello las nuevas posibilidades de intercambio y tránsito para las familias tiene consecuencias en su estructura, en sus relaciones, en su situación económica y social y en su identidad cultural. En México los éxodos de sus integrantes son masivos, nuestro país ha llegado a ocupar uno de los primeros lugares de migración en el mundo¹.

Por otro lado el desarrollo del ciclo de vida de las familias genera momentos de crisis, ajustes, cambios, evoluciones y retrocesos en el sistema familiar. Las políticas públicas tienen un efecto en las dinámicas familiares. La forma en que lo público y lo privado global intervienen en las familias no es determinante, siempre existen arreglos en su interior y con su entorno.

En este trabajo intentaré abordar la forma en que las políticas y en especialmente las sociales, pretenden incidir en las familias. Me interesa especialmente identificar algunos efectos provocados por la falta de reconocimiento de las familias como sistemas vivos y dinámicos y lo que ocurre cuando no se atienden los procesos de cambio y ajuste familiares por la influencia del entorno o las transiciones propias de las familias. En la última parte haré una referencia concreta al Programa Oportunidades de México.

¹ Tuirán Rodolfo, entrevista radiofónica, octubre 2006.

I. Las familias como sistemas dinámicos y la gestión de las políticas.

Las crisis económicas y/o políticas influyen de diversas maneras en el ciclo de vida de las familias y pueden convertirse en catalizadores de cambios significativos en momentos claves de este. Los movimientos familiares que responden a la inestabilidad social pueden verse en la búsqueda de ingresos por algunos integrantes de la familia, en su incorporación al mercado laboral o en la migración. Sabemos por ejemplo, que los efectos de las crisis económicas en las condiciones de vida de las familias pobres, son mucho más profundos y requieren de periodos más largos para su recuperación. Por otro lado, los conflictos políticos significativos en ocasiones obligan a los desplazamientos de residencia y trasladan el clima de crispación y confrontación política externos hacia el ambiente familiar (Casalet y Conboni, 1989). Podríamos decir que la tendencia de las familias a abrirse y a permitir la incidencia cada vez mayor de los agentes externos en su vida interna, es resultado de la irrupción de una situación externa en el interior de los hogares. Por ejemplo: la comunicación satelital y el desarrollo de las vías de comunicación han estrechado las distancias en el mundo y se han inmiscuido en la cotidianidad de las familias.

En todos los casos, las familias atraviesan por procesos de reajuste, que movilizan sus estructuras y alteran sus relaciones. Las reacciones derivan de su rigidez o flexibilidad y pueden ser de diverso tipo.

- a. se pueden mantener las viejas prácticas como una búsqueda de seguridad y estabilidad, con el consecuente retorno a los patrones de conducta habituales con la esperanza de que se conviertan en dispositivos capaces de salvar o sortear las crisis volviendo a lo “viejo por conocido” o buscando mantener “cerradas” esas estructuras, ó
- b. en un proceso de asimilación (ensayo y error) establecen cambios y modificaciones adaptativas de diferente grado que se traducen en nuevos valores, renovación de actitudes, en la redefinición de roles y relaciones entre sus miembros que pueden convertirse en transformaciones profundas.

Según Minuchin (p.11) las familias pobres atraviesan por “crisis múltiples”, como resultado de sus condiciones precarias, pero también de las intervenciones institucionales.

La influencia del entorno y la intervención de la institucionalidad pública tienen efectos diversos en la vida de las familias. Estos pueden contribuir al progreso y bienestar de las familias, al mejoramiento de sus condiciones de vida o a la atención de alguna problemática familiar o por el contrario, generan efectos nocivos, seguramente no deseados y que responden a la problemática derivada de la estructura y funcionamiento de la administración pública. En muchos casos, los propósitos y objetivos explícitos de una política, se contradicen con el diseño operativo y con la tecnología administrativa que responde a las lógicas burocráticas. Generalmente lo que sucede es que son las personas y las familias las que deben adaptarse al funcionamiento de los servicios públicos y no, como sería de esperarse, que los pesados aparatos burocráticos se movilizaran hacia las necesidades y especificidades de la problemática familiar. Como señala Minuchin (p.11)² “los servicios destinados a las familias pobres, aunque asequibles y casi siempre bien intencionados, a menudo son también deficientes. Como por lo general están fragmentados y no actúan en forma coordinada, son menos eficaces de lo que podrían ser; y como las intervenciones están centradas en los individuos y en los problemas individuales, no aprovechan los recursos curativos que pueden aportar las familias a las comunidades”.

Vale la pena formular algunas preguntas en relación a los efectos de la gestión pública en la vida de las familias, sobre todo los relacionados con el tipo de políticas, las concepciones que las sustentan, los diagnósticos que las respaldan y los componentes del diseño:

- ¿Cuáles son las hipótesis que le dan origen a las políticas de familias?, ¿Cuáles son los problemas sociales en los que se busca incidir? , ¿con que criterios se priorizan los problemas?.
- ¿Como se concibe a las familias?¿como grupos estáticos y homogéneos? ¿Se reconocen sus relaciones, contradicciones, dinamismo y transiciones de diverso tipo?.
- ¿Cuáles son los ámbitos y sujetos familiares en los que se busca incidir?,¿Asume al conjunto de los miembros familiares?, ¿solo busca el desarrollo de algunos y se apoya en otros para instrumentalizar la política?, es decir, ¿las familias solo son vehículos para instrumentalizar las políticas?
- ¿Por qué en muchas ocasiones las políticas dirigidas a las familias no logran los impactos deseados? , ¿tiene que ver con su diseño?, ¿con su implementación? , ¿ con las formas de encadenamiento de los diversos componentes ¿con el establecimiento de prioridades?.
- ¿ Cuales son las acciones que le corresponden hacer a los operadores públicos y cuales les toca a las familias en una perspectiva de participación y deliberación en las políticas? con las formas de coordinación entre los diversos agentes involucrados y de estos con las familias en cuestión?.

Muchas de estas preguntas requieren de estudios sistemáticos sobre las diversas políticas y programas que están dirigidos a las familias en América Latina. Sin embargo, de manera general, podemos decir que mientras las relaciones familiares se complejizan y diversifican , las políticas y programas se vuelven rígidos, obsoletos y tienden a instrumentalizarse. Las razones pueden ser que parten de concepciones estereotipadas, en muchos casos influidas por creencias religiosas o preferencias ideológicas³ que se reflejan, voluntaria o involuntariamente, en la gestión. Frecuentemente el diseño y operación de las políticas están impregnados de estas visiones. Este es uno de los problemas de fondo, porque mientras no se trasformen las concepciones tradicionales y conservadoras en relación con las familias, los aspectos teóricos y técnicos estarán subsumidos a ellas y se seguirán produciendo estrategias equivocadas, tanto porque no se obtienen los efectos e impactos esperados al asignar funciones a las familias que están en transformación, cuanto porque reproducen las pautas de conducta tradicionales que repiten las relaciones de inequidad y discriminación al interior de las familias.

Las políticas siempre van a la zaga de los cambios sociales y en este caso de las familias, el hecho de que muchas de ellas partan de visiones estacionarias y estáticas, tienen efectos perjudiciales para los subsistemas familiares. La mayoría de las políticas se recargan en el subsistema madre-hijos y no se reconoce los diversos subsistemas y relaciones que se producen en el seno de las familias, esto provoca desequilibrios en las responsabilidades entre sus miembros, ya que al beneficiar a unos, se les sobrecarga a los otros. En este sentido la corresponsabilidad que debe cumplir las familias en las políticas y programas, se convierte en “condicionalidades” para el ejercicio de los derechos y con ello se limita la capacidad de las familias para elegir las mejores formas de satisfacer necesidades básicas aprovechando la oferta institucional.

En la implementación de las políticas no existen mecanismos que permitan la integralidad de las políticas. La coordinación intersectorial sigue siendo el principal” talón de Aquiles”, como diría Luis F Aguilar, “existe una separación entre el diseño y la ejecución, entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores”⁴. Estos orientan la operación con las

³ Jelin Elizabeth “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales:hacia una nueva agenda de políticas públicas” en Arriagada Irma (Ed).Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA,2005.

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las Políticas. Antología de política Pública,No.4 México: Miguel Ángel Porrúa,21993.Estudio Introductorio.p 33.

limitaciones de su propia función burocrática, en muchos casos traducen sus propios prejuicios ,en su relación de trabajo con las familias .Por otro lado, los intereses en juego de los actores de gobierno involucrados, no existen mecanismos vinculatorios que obliguen a las diversas dependencias a encadenar sus procesos y servicios de forma congruente y articulada.

I. Las Transiciones Familiares y su inclusión en el diseño e implementación de las políticas.

“La familia de hoy en día no es el recinto idílico de la reconciliación que serviría para huir de los antagonismos que desgarran a toda la sociedad; tampoco es una pequeña porción de esa sociedad en la que se dan los mismos antagonismos en miniatura, bajo una forma enmascarada : Es un lugar en el que , específicamente, puede darse y recibirse una agitada ternura; por eso decimos que es un ámbito irremplazable”⁵.

Las familias son sistemas vivos, dinámicos, que están en transformación permanente. El ciclo de vida tiene que ver con sus constitución y también con las diversas etapas por las que atraviesa la familia, desde su nacimiento hasta su muerte. Las etapas del ciclo de vida familiar están marcadas por la edad de sus miembros, pero también y sobre todo por las etapas de desarrollo y consolidación del vínculo familiar. Cuando surgen nuevas necesidades de alguno o de algunos , esto obliga a que los otros respondan para satisfacerlas o para evitarlas, las piezas del sistema se mueven y se presentan cambios adaptativos. Los movimientos del sistema responden a las necesidades que plantean sus miembros a lo largo de su vida y la forma en que estas interactúan en el seno de la familia : la necesidad de protección y cuidados de los hijos pequeños o de los adultos mayores, o las necesidades de prevacía y autonomía de los adolescentes y jóvenes y por el otro lado las exigencias de mayor responsabilidad y madurez por parte de los adultos hacia ellos, u otras provocadas por las condiciones económico-sociales como son la incorporación de otros miembros de las familias al mercado laboral o las migraciones, o la dependencia de las personas mayores .

Los movimientos sistémicos a lo largo del ciclo de vida familiar generan cambios y ajustes en su estructura, en las relaciones entre sus miembros, en sus pautas de comportamiento y también en su interacción con los agentes externos y en general con su entorno. Para Minuchin:⁶ “todas las familias pasan por períodos de transición. Sus miembros crecen y cambian; también ocurren hechos que modifican la realidad familiar. Cada vez que cambian las circunstancias, la familia, como otros sistemas, se enfrenta con un periodo de desorganización. Las pautas familiares ya no son apropiadas, pero aún no se dispone de nuevos modos de ser.... el proceso, a menudo doloroso, se cumple a lo largo de un período caracterizado por la incertidumbre y la tensión”.

Debemos distinguir dos tipos de transiciones que atraviesan los sistemas familiares, aquellas externas a los mismos, de carácter sociodemográfico y las propias de los ciclos de vida familiares, internas o inherentes al desarrollo de las familias.

Estas transiciones familiares son resultado de procesos exógenos y endógenos; en relación con los internos, es decir, los relacionados con el propio sistema familiar , son tránsitos por momentos de cambio, conforme atraviesan por las diferentes etapas del ciclo de vida, la constitución de la pareja, el nacimiento de los hijos, la incorporación de las madres al mundo laboral, la entrada de los hijos a la escuela, la adolescencia, el abandono de la casa paterna, el reencuentro de la pareja en lo que se conoce como “el nido vacío”. Las transiciones pueden ser el principio de evoluciones o la causa de involuciones. Las familias pobres que están afectadas por

⁵ Snyders op.cit.p.218

⁶ Minuchin op.cit.p.33

“crisis múltiples” pasan por transiciones recurrentes y dramáticas muchas de las cuales son creadas por la intervención de los poderosos sistemas sociales”⁷ encuentros y desencuentros, de rupturas y reconciliaciones, de ausencias y presencias, de pérdidas y recuperaciones, de abandonos e inclusiones, de mudanzas, desastres, etc.

Entre los factores exógenos y los endógenos familiares, existen interacciones e influencias de manera que los procesos de crisis y transformación, pueden ser producto de la forma en la que la realidad social, las interacciones familiares y las políticas públicas obligan a las familias a enfrentar la inestabilidad de forma evolutiva e involutiva. Es en este aspecto donde quiero detenerme para observar a las familias en sus transiciones y ver, desde ahí, la forma en la que inciden las instituciones estatales en estos momentos de transición y de cambio familiares.

Las herramientas diagnósticas con las que contamos en la actualidad y los estudios prospectivos nos permiten prever los escenarios y fenómenos sociales que enfrentaremos en los próximos 20 años, de la misma manera se pueden anticipar las políticas y así enfrentar las transiciones de las familias. Si como dice Luis F. Aguilar , “de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público”.⁸ Si los programas y políticas adolecen de diagnósticos sistemáticos sobre las nuevas relaciones y contradicciones al interior de las familias, si los cambios no se contemplan en las estrategias que adopta la política y la forma en la que se traducen en el diseño, difícilmente los objetivos de equidad, de justicia y en especial de mejoramiento de la calidad de vida de todos y cada uno de sus integrantes será posible. Ya sucedió en el pasado reciente que se hizo caso omiso de la tendencia creciente e irreversible de incorporación de las mujeres al mercado laboral, fenómeno que ha tenido un impacto definitivo en la vida económica y social, lo que provocó que siguieran manteniéndose las formas tradicionales de reproducción social asignadas a las familias y en particular a las mujeres como amas de casa.

Por otro lado existen transiciones que llaman poderosamente la atención de los tomadores de decisiones, como es el caso del cambio demográfico por el aumento progresivo de personas mayores de 60 años, fenómeno que enfrentaremos durante los próximos 20 años y que efectivamente obliga a generar un paquete de políticas que respondan a dicha problemática. Sin embargo llama la atención y es motivo de preocupación que no convoque la atención de la misma manera la transición relacionada con las transformaciones profundas en la vida de los y las jóvenes, sus necesidades de autonomía y, por otro lado, la falta de oportunidades económicas y culturales que debería obligar a un replanteamiento de política que se traduzca en recursos y acciones de la magnitud de los problemas que actualmente hace frente la juventud.

A. La transición de la incorporación de las mujeres al mercado laboral

La incorporación de las mujeres al trabajo asalariado en la actualidad ha sido una de las transiciones más significativas para las dinámicas familiares, por los movimiento sistémicos que acarrea en: la definición de los roles en las familias, la distribución del poder y la toma de decisiones, la distribución del tiempo y las cargas de trabajo, pero sobre todo porque ha modificado las responsabilidades entre ellas y sus hijos, aunque en la pareja sigan siendo las mujeres las que se siguen haciendo cargo de gran parte de la responsabilidad doméstica.

A finales de la década de los años 70 y principios de los años 80, confluyeron varios eventos importantes como la crisis del modelo económico que después de un largo periodo de crecimiento, en México hacia 1982, hizo que el modelo sustitutivo perdiera uno de sus resortes fundamentales,

⁷ Minuchin op.cit.p34

⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las Políticas. Antología de política Pública, No.4 México: Miguel Ángel Porrúa, 21993. Estudio Introductorio, p 16.

el cual daba legitimidad social: el incremento salarial asociado a la consolidación de las instituciones creadas por las políticas sociales.⁹ Coincidentemente, la incorporación de la mujer a la actividad económica creció de manera sostenida durante los últimos 25 años. La tasa de participación femenina de mujeres de 12 años y más se incrementó de 17,6% en 1970 a muy cerca del 40% para el 2005, el surgimiento de una tendencia importante de incorporación de fuerza de trabajo femenina al mercado de trabajo estuvo fuertemente influenciada por la búsqueda de ingresos adicionales de otros miembros de las familias para conservar los niveles de consumo y bienestar que habían perdido con la crisis de principio de los años 80.

Por los mismos años (mediados de los 80's) se replantearon las políticas de población estableciendo programas de planeación familiar, que permitieron a las mujeres regular su vida reproductiva. Ya a mediados de los años 70, a propósito del Año Internacional de la Mujer el Congreso mexicano había aprobado una serie de reformas a la legislación civil en lo relativo a las familias que establecían la corresponsabilidad del padre y de la madre la educación y cuidado de los hijos.

A todos los cambios estructurales en la situación económica y política se fueron sumando los movimientos reivindicativos de las mujeres que le pusieron nombre y demandas al cuestionamiento de la responsabilidad doméstica en los hombros de las mujeres. Estos cambios tan importantes en la vida de las mujeres y de las familias no fueron, sin embargo, seguidos de cambios igualmente significativos en las políticas públicas que realmente pudieran dar respuesta a las nuevas necesidades que se producían ante los nuevos escenarios de la vida familiar y laboral. Un dato significativo es que todavía hace 5 años en conjunto, todas las instituciones responsables, en México, de la seguridad social no atendían ni el 10% de la demanda de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras. Los cambios no estuvieron correspondidos por inversión en el gasto social para el cuidado de los hijos y adultos mayores. Podemos afirmar que la rigidez y falta de flexibilidad cultural y social para aceptar los cambios de roles al interior de las familias, necesariamente ha influido en el diseño y operación de las políticas y ha tenido consecuencias adversas para la vida, no solo de las mujeres, sino también con los asuntos generacionales.

B. Las transiciones por conflictos intergeneracionales

En las familias con estructuras autoritarias masculinas, el poder del padre y la responsabilidad doméstica de la madre constituyen un subsistema casi ineluctable en el sistema familiar. El rol de proveedor está asociado con la protección, pero sobre todo con la autoridad. Algunas familias han iniciado cambios que se traducen en una relativa autonomía de los niños y jóvenes frente a sus padres.

El desarrollo y crecimiento de los hijos e hijas tiene efectos muy importantes sobre las relaciones de dependencia y autonomía de los integrantes de las familias y de estas con el Estado. Podemos visualizar que existe mayor autonomía en las decisiones, por parte de los jóvenes hacia los adultos, la toma de decisiones se realiza con mayor definición reivindicativa de quienes y por qué deben tomar cierto tipo de decisiones como son continuar estudiando, o el inicio de la vida laboral, las preferencias culturales y los ámbitos de diversión y relaciones entre jóvenes, no podemos decir lo mismo en cuanto a la situación económica en la que cada vez se encuentra una mayor precarización de la vida laboral de los jóvenes en la que los ingresos con los que cuentan son insuficientes para sostenerse y buscan entonces otro tipo de arreglos familiares que les permitan subsistir, lo que incrementa su dependencia.

Los programas sociales le siguen asignando responsabilidades a los adultos como si los hijos no estuvieran realizando una serie de tareas en la casa y la comunidad que dan cuenta de su capacidad para hacerse responsables; llama la atención lo que sucede con los jóvenes que son

⁹ Alba Vega C. y Valencia Lomeli Enrique, Agotamiento de un modelo de desarrollo en México al inicio del siglo XXI, pag 257, edit CIESAS y Porrúa, Méx. 2003.

beneficiarios de programas como Oportunidades. Varios analistas sociales se han hecho la pregunta de qué pasa con los jóvenes graduados de Oportunidades y existen algunos testimonios en el sentido de que cuando estos jóvenes emigran a los Estados Unidos tienen mejores expectativas laborales. Cuáles son los incentivos que reciben estos jóvenes y porqué aún y cuando muchos de ellos acumulan un puntaje que les da derecho a la inversión de un ahorro, aproximadamente el 20% de ellos no lo utilizan. ¿no será que ello tiene que ver con las decisiones de migración y otros procesos de despegue de la vida familiar? Nuevamente una transición que no se entiende.

III. El programa Oportunidades: logros, retos y asignaturas pendientes

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, (antes PROGRESA) es una iniciativa del gobierno federal que tiene como objetivo contribuir a que las familias que viven en extrema pobreza salgan de esta condición. Para ello, ha dirigido sus acciones a impulsar y fortalecer el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población beneficiada, al igual que favorecer la vinculación de ésta con nuevos programas de desarrollo que propicien la mejoría de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida.

El Programa forma parte de la estrategia gubernamental *Contigo* que integra las políticas sociales del Gobierno Federal y está vinculado a dos de las cuatro vertientes de la misma: incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias. Se estructura a partir de las acciones intersectoriales, en los Programas Sectoriales de Salud, Educación y Desarrollo Social, igualmente, las acciones del Programa se ubican en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Las familias beneficiarias, además de recibir las transferencias monetarias condicionadas, reciben complementos alimenticios (antes denominados suplementos) para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, un paquete de servicios de salud preventiva, sesiones educativas (talleres) en materia de salud, nutrición e higiene; becas educativas desde tercero de primaria hasta educación media superior, una cuenta de ahorro como incentivo adicional para que los becarios concluyan la educación media superior y un apoyo monetario para los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias. Adicionalmente, de manera reciente, el Programa ofrece un Mecanismo de Ahorro para el Retiro a sus beneficiarios de entre 30 y 69 años de edad y el gobierno aporta un peso por cada peso que vaya ahorrando esta población.

Estos alicientes actúan en conjunto con las corresponsabilidades que deben cumplir los beneficiarios (asistencia a la escuela, a consultas preventivas y a las sesiones educativas de salud) para generar una mejor nutrición, mayor cuidado personal y utilización de servicios de salud preventiva, y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes.(informe de evaluación).

A partir de 2002, el Programa amplió su visión, incorporando nuevas acciones: acceso a Sistema de Protección Social en Salud; incremento de la escolaridad y reducción del analfabetismo mediante la educación de adultos para la vida y el trabajo entre la población; Acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular y las entidades normadas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular; Acceso prioritario al Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, de la SEDESOL; Fortalecer el tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende el Programa mediante el establecimiento de Comités de Promoción Comunitaria que trabajen en la perspectiva de ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local; Garantizar el apartidismo y transparencia de todas las acciones ; Contar con mecanismos efectivos para la corrección de los problemas operativos, y establecer la mejora continua de los procesos, (modernización gerencial), y a partir de este año el apoyo a los adultos mayores mencionado.

De esta forma se buscó desarrollar nuevas capacidades humanas que rompieran la transmisión intergeneracional de la pobreza. Oportunidades constituye, en México, el instrumento

más importante para la superación de la pobreza con un presupuesto para 2006 de poco más de 35 mil millones de pesos, operando en 86,091 localidades (de un total de 250,000), en todos los municipios o delegaciones políticas de las entidades federativas del país, y beneficiando a 5 millones de familias, lo que representa aproximadamente 25 millones de mexicanos, una cuarta parte de la población total.

A continuación presento algunos de los resultados más relevante del Programa Oportunidades.

Cuadro 1

PRINCIPALES RESULTADOS DE OPORTUNIDADES¹⁰

	Zona rural	Zona urbana
Educación	64% más de niños y jóvenes que completaron al menos cinco grados escolares	30% de aumento en la proporción de niños y jóvenes con un grado más de escolaridad
Salud	20% menos días de enfermedad al año para menores de 6 años y adultos entre 16 y 49 años	24% menos días de enfermedad al año para los niños de 6 a 15 años
Alimentación	Los niños de 24 a 71 meses en el Programa crecen 0.67 centímetros más	50% de los niños de 6 a 23 meses consumen complemento alimenticio por lo menos una vez a la semana

Entre otros logros importantes del Programa Oportunidades son: que se redujo hasta 35% la probabilidad de trabajar de los jóvenes en zonas rurales mientras que en las urbanas hubo una disminución de hasta 48.6%. En zonas rurales, Oportunidades aumentó en 35% el uso de servicios de salud públicos y en zonas urbanas la asistencia regular a los servicios de salud en general se ha incrementado en 17%. En cuanto a la salud reproductiva, el Programa genera una mayor realización del examen de detección de cáncer cérvico uterino de 61%, incrementa hasta en 5.9% el conocimiento de métodos de planificación familiar, aumenta en 17.2% el uso de dichos métodos y 6.7% la atención prenatal en la población beneficiaria.

El Programa cuenta con un andamiaje institucional y de Diseño:

- Cuenta con una metodología muy cuidadosa para seleccionar a las familias beneficiarias (focalización geográfica); da prioridad a la selección y atención de aquellas localidades donde la concentración de hogares en pobreza extrema es mayor.
- Las familias se identifican a partir de una metodología sistematizada y con técnicas de puntajes, a partir de la aplicación de una Encuesta de Características Socioeconómicas (focalización de hogares).
- Cuenta con un Padrón de Beneficiarios que se encuentra sistematizado y con instrumentos de verificación.
- Tiene un sistema de coordinación interinstitucional que integra un paquete de servicios en educación salud, educación y nutrición.
- Cuenta con un sistema de operación, regulación, evaluación y auditoria que permite la rendición de cuentas y el seguimiento operativo para la mejora.

¹⁰ Tomado de De la Torre G. R. Evaluación externa de Impacto del Programa Oportunidades , Reporte final, México INSP ,2006

- Es un programa que establece los derechos y obligaciones para las familias que participan y define las acciones de corresponsabilidad en los dos sentidos institucional y de los beneficiarios.
- La alineación organizativa de los procedimientos para la entrega de las transferencias monetarias , bimestralmente y a través de instituciones liquidadoras..
- Los programas de capacitación y atención a titulares y diversos niveles de operadores del programa a nivel local, estatal y nacional.
- La evaluación rigurosa que cuenta con indicadores en sus dos vertientes: de desempeño y de impacto, el seguimiento y los informes programáticos y presupuestales.

Es innegable el efecto que ha tenido el programa Progresa oportunidades en el desarrollo de capacidades de los niños y las niñas beneficiarios del Programa Oportunidades, como hemos dicho con anterioridad, aumentó un 14% la escolaridad en el nivel básico, en la educación media superior , 84% en el rural y 10% en el urbano y también son significativas las cifras en relación con el aumento en peso y talla , lo cual no son logros menores porque se ubican en la aspiración de generación de capacidades.

Sin embargo, no ha sido posible, hasta el momento, obtener cambios significativos en la reducción de la pobreza; la hipótesis que fundamentó el Programa en relación con el desarrollo de capacidades como vía para la reducción de la pobreza, no ha cumplido su ciclo y por lo que se ve tiene un ritmo más lento, pero además con el paso del tiempo, ha mostrado que es insuficiente como único instrumento para lograrlo y, aún cuando se le han agregado nuevos componentes al diseño - como son los planes de ahorro para los jóvenes , las transferencias monetarias para adultos mayores, el sistema de ahorro para el retiro- está en cuestión si la estrategia a futuro debe ser continuar agregando componentes al Programa o retomar su diseño original

A. La conceptualización del rol de las mujeres en el Programa oportunidades.

En el discurso del lanzamiento del Programa Progresa en 1997 el entonces Presidente Zedillo en su discurso se refirió a las mujeres de la siguiente manera: “ *las becas educativas serán para las niñas , porque estamos decididos a inculcar y arraigar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres , y la única manera como lo podemos hacer es apoyando al principio más a las niñas , porque –hoy en día debemos decirlo y reconocerlo-, existen condiciones muy graves de desigualdad contra las mujeres en nuestro país, particularmente las mujeres de las comunidades más pobres; por eso es que por lo menos al principio vamos a apoyar más a las niñas y la operación del programa habrá de descansar en las madres de familia*”. Este discurso es muy revelador de la orientación ambigua – en relación con la equidad de género - que el Programa tuvo desde su origen, por un lado significando la igualdad de oportunidades de los niños y las niñas y para ello estableció una discriminación positiva al darle un porcentaje mayor de beca a las niñas; además determinó que la transferencia monetaria se entregara a las madres y con ello permitió administrar con mayor autonomía el recurso, pero claramente apoyándose en las madres de familia.

Guadalupe Espinoza¹¹ nos dice que “el grado de dificultad que enfrentan las mujeres en la superposición de responsabilidades, depende en gran medida de una serie de características como la edad, el estado civil, nivel de escolaridad, número de hijos, pertenencia a una comunidad indígena, etc., y en particular, al ciclo de vida de su familia. Así que, además de ser las responsables de la reproducción en el ámbito doméstico, muchas de ellas son proveedoras únicas de sus hogares, por

¹¹ Espinoza G. “La participación en la actividad económica de las Mujeres de Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales” Colegio de México, sep 2006.

lo que su participación en el mercado de trabajo o en dos o más programas en los que tienen que asumir compromisos y compartir responsabilidades, las sitúa en una posición muy complicada y con serios riesgos cuando los intereses de uno y otro ámbito se superponen y compiten con el tiempo de las mujeres.

Cabe entonces preguntarse – continúa diciendo esta autora - bajo qué circunstancias deciden participar en diversas ofertas institucionales a pesar de las responsabilidades adquiridas, para que con una visión de género se promuevan los mecanismos con los que se puedan conciliar estos intereses, se distribuyan equitativamente las responsabilidades y los beneficios que se ofrecen sean realmente un instrumento para potenciar sus capacidades y detonar su propio desarrollo y el de sus familias”.

Cuando un programa se apoya para la operación sólo en un componente o subsistema de la familia, en este caso la madre con los hijos, genera sobre cargas de trabajo y se alteran los otros subsistemas familiares. Los programas deberían contar con los dispositivos para que las familias pudieran hacer los ajustes y adaptaciones para compensar las sobrecargas en otros de los integrantes de las familias.

Recientemente existe una preocupación especial por atender a las familias incidiendo en cada etapa de sus ciclo de vida, la preocupación se traduce en la organización de los servicios atendiendo los riesgos de las etapas durante la línea de vida de sus integrantes, lo cual representa un avance frente a estrategias anteriores que establecían servicios homogéneos o universales, asimismo, permitiendo que a los talleres educativos asistan los miembros de la familia – hombres o mujeres y no exclusivamente las mujeres-.

Es importante señalar que las etapas del ciclo de vida de los individuos integrantes de las familias, a las que se refiere el sector salud en su estrategia de “Línea de Vida”, no siempre coinciden con las etapas del ciclo de vida familiar. Sin embargo se reconoce que esta alineación es un avance, pese al cual , el desafío sigue siendo la atención a las necesidades del ciclo familiar , por ejemplo, programar adicionalmente, servicios de cuidado para niños y adultos como guarderías o atención domiciliaria de adultos mayores.

No dudamos que asumir las políticas dirigidas a las familias reconociendo en estas sus características socioeconómicas, su estructura y tipo de familia y también sus procesos dinámicos y sus transiciones, obligaría a introducir un cambio estructural profundo en el andamiaje institucional, ya que - como dije anteriormente - toda la lógica de su estructura y funcionamiento está hecha para atender a individuos y apoyarse tan solo en las familias para instrumentalizar las políticas. Un ejemplo que llama la atención ocurre cuando se proponen incidir en el ciclo de vida familiar y a lo sumo se llega a diseñar los programas para que los integrantes, individualmente, sean atendidos de acuerdo al momento de su respectiva etapa de su ciclo de vida sin considerar muchas características estructurales que una familia puede tener, como ser nuclear o monoparental, tener hijos de diversas edades y encontrarse en ella viviendo los abuelos, incluso puede ser que solo se encuentre los abuelos al cuidado de los hijos pequeños, esto da cuenta de la composición y tipo de familia pero no del momento del ciclo de la misma.

B. El buen gobierno y la modernización gerencial

Después de un largo periodo en el que la política social estuvo marcada por procesos administrativos y operacionales largos, burocráticos y muy pesados, en los que la ciudadanía beneficiaria de los programas fue la víctima de la ineficiencia y de la ineficacia de las acciones gubernamentales, en el mundo surgió la exigencia de reestructurar la institucionalidad pública como parte de los procesos de democratización.

Recientemente en algunos países de América Latina - y México no fue la excepción- apareció una “ola” de modernización gerencial que se tradujo en la construcción de procesos de calidad de los servicios, capacitación del personal, simplificación de los trámites, reestructuración de la operación, mecanismos de auditoría y rendición de cuentas.

Es digno de reconocer que el Programa Oportunidades ha hecho un esfuerzo muy importante para diseñar una ruta de navegación que empata y sintoniza diversos procesos. Con la finalidad de eficientar la estructura administrativa de operación y organizacional del Programa introduciendo una modernización gerencial que alineó todos los procesos de entrega de transferencias y agilizó la programación estableciendo con claridad y agilidad los flujos entre las coordinaciones estatales, los centros de atención y registro junto con las Mesas de Atención ubicadas en las micro zonas. Sin embargo esta modernización de la gestión no repercutió o en la calidad de otros servicios como los de salud y educación, ya que el encadenamiento no ha logrado que los servicios que ofrecen los centros locales signados ofrezcan niveles de calidad suficientes para garantizar que la formación educativa sea consistente y que la atención en salud sea de buena calidad en todos los servicios.

C. Corresponsabilidad y condicionalidad de los servicios

En las Reglas de Operación del Programa Oportunidades, la corresponsabilidad se define así:

“Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias sobre el beneficio que traen consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Al fomentar la corresponsabilidad, los apoyos del Programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias, buscando ampliar opciones y oportunidades en un marco de estímulo a la elección informada”.¹²

Sin embargo en el mismo manual de operación existen una serie de condicionalidades que limitan y anulan las posibilidades de que las familias puedan aprovechar la oferta institucional. Las formas de condicionalidad en la corresponsabilidad las integran a determinados centros y opciones en los que ellos no tienen las posibilidades de decidir y evaluar las mejores opciones para cumplir con los objetivos de educación, nutrición y salud, ya que queda en los centros la prerrogativa de certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias. Y si bien los centros de salud y las escuelas están obligados a cumplir con los servicios y las formas de certificación no tiene ninguna forma de contraloría y seguimiento por parte de las familias del programa. En este sentido la corresponsabilidad se refiere a los condicionamientos para las familias y a sus responsabilidades sobre el derecho que deberían recibir con calidad y transparencia.

D. Participación ciudadana, resistencias, movilización y apropiación y resignificación de las prácticas.

A lo largo de la historia siempre ha existido la tentación de incidir en las familias para cambiar sus conductas y alinearlas con ciertos intereses de grupos específicos, los filántropos de mediados del siglo XIX planteaban que: “Los pobres que viven en el desorden y que con frecuencia carecen de casa y abrigo tiene el defecto propio de todos los pobres: No ahorran nada. Además habitualmente no se ocupan de sus hijos y, por últimos solo guardan rencor contra la sociedad civil, las leyes, la propiedad”.¹³

Las políticas sociales con frecuencia se encuentran influenciadas por un pensamiento tecnocrático que no cree en la gente o por corrientes asistencialistas que no reconocen el carácter activo y ciudadano de los beneficiarios de los programas y se debaten entre responder a los enfoques asistenciales y orientar sus acciones en un sentido de construcción de ciudadanía deliberativa. Fernando Calderón¹⁴ señala que existe en las sociedades modernas periféricas y complejas, una sistemática exclusión de buena

¹² Reglas de Operación, Programa Oportunidades, 2006.

¹³ Snyders G. op.cit.

¹⁴ Calderón F. (2002) “Cáp.5: Política, Equidad y Pobreza” en La reforma de la Política: Deliberación y Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad.

parte de los ciudadanos considerados como pobres del sistema de toma de decisiones políticas, de la vida pública y de las políticas institucionalizadas”.

El programa Oportunidades se propone lograr el cambio de conductas de las familias a partir de la oferta de una serie de incentivos que condicionan la recepción de las transferencias monetarias al cumplimiento de una corresponsabilidad, solicitando a los integrantes de las familias que observen obligaciones en educación, salud, y alimentación.

Es difícil conceptualizar la idea de cambio de conductas en las familias y especialmente pensar en la metodología para lograrlo. Las familias no son cajas negras a las que se les puede poner una serie de “inputs” que provoquen cambios en un proceso de ensayo y error. De lo que se debería hablar es de procesos pedagógicos donde el disfrute de derechos esté acompañado de prácticas deliberativas y de desarrollo de competencias ciudadanas. Por ejemplo, la posibilidad de que las familias tomen cierto tipo de decisiones sobre cómo aprovechar la oferta institucional de su entorno cercano.

No están claros los mecanismos ciudadanos para la contraloría social y la rendición de cuentas; si bien las familias cuentan con sistemas de denuncia y quejas que les permite hacer contrapeso a las acciones institucionales pudiendo incluso proponer cambios y modificaciones, el conocimiento es poco y carecen de la información suficiente y el entrenamiento para poder usar estos mecanismos y se carece aún de estructuras administrativas que respalden su acción. Dice Felipe Hevia que en la investigación que desarrolla sobre los procesos de transparencia y rendición de cuentas del programa Oportunidades, los Comités de Promoción Comunitaria entienden su función más como correas de transmisión de las acciones operativas que como instancias que recogen las voces y propuestas de las beneficiarias. Un asunto especialmente importante en el carácter pedagógico de la acción institucional es la intencionalidad de sus propósitos y acciones, cuando estos están claros y se comunican con sencillez a la población beneficiaria esta puede darle seguimiento e inscribirse en procesos participativos y deliberativos.

Un ejemplo digno de ser reconocido es el trabajo que hizo el Programa Oportunidades para capacitar a las titulares contra la compra y coacción del voto. En México esto tiene un significado muy importante porque por muchos años el régimen político se mantuvo sobre la base de condicionar los bienes y servicios a cambio de la continuidad del régimen. Llama la atención que en las elecciones pasadas fue patente la forma independiente y autónoma con la que las mujeres en situación de pobreza ejercieron su voto libremente, Siendo este un hecho importante, sería fundamental replicarlo para otros aspectos de la construcción de ciudadanía en las mujeres, como por ejemplo, el conocimiento de sus derechos y la posibilidad de exigir un trato igualitario y justo en todo los planos de sus vida.

III A manera de conclusiones

Se observa una tendencia en la que lo público – externo – impacta o incursiona de manera creciente en el espacio privado de las familias – interno – coincidiendo o no, armonizando o no, con la dinámica y las necesidades derivadas de la etapa del ciclo de vida familiar por el que atraviesan.

En el diseño de las políticas están contenidas decisiones trascendentales, Siempre implican definición de prioridades y elección de alternativas. Son muchos y variados los actores que intervienen y en cada uno hay una cuota de poder y control sobre las políticas pero también sobre sus efectos en los y las beneficiarias. Algunas de estas decisiones pueden parecer inocuas en su diseño pero en la operación esconden efectos que pueden ser nocivos para la vida de las familias o las personas.

Frecuentemente se ignora que para satisfacer las necesidades fundamentales de los niños también hay que hacerlo con la misma importancia las de los adultos, porque si la dignidad de los adultos no se respeta, tampoco se está respetando la de los niños; no es posible plantear que se debe sacrificar a una

parte del sistema familiar para que la otra esté bien. Los derechos de unos no pueden garantizarse sobre la negación de los derechos para otros.

Hay muchos programas sociales que conciben a las familias como hogares y no como sistemas vivos, cuando existe una gran diferencia entre las personas que viven en una misma casa (coresidencia) y el parentesco y las relaciones afectivas que existe entre esas personas (estructuras) y que atraviesa la vida de cada una de ellas y también la de todos como grupo social. En muchos casos se identifica a las familias como ámbitos estáticos y no como sistemas dinámicos que se encuentran en permanente movimiento y cambio.

Existe una tendencia de las políticas sociales, especialmente de las asistenciales a referirse reiteradamente a la familia como la institución fundamental de la sociedad y declararla como destinataria prioritaria de los programas, lo cual se acerca a nociones y concepciones tradicionales sobre las familias que nada tiene que ver con su diversidad y cambios.

Una de las ausencias más frecuentes en los programas sociales es su desconocimiento de los recursos con los que cuentan las familias, afectivos, emocionales, de solidaridad comunitaria y de posibles sinergias en articulación con otros subsistemas y entre sus miembros y con sus relaciones con la comunidad, el potencial de construcción de capital social que se establece entre las familias y las comunidades para resolver problemas. La fragmentación institucional de los programas hacen de las necesidades de las familias como resultado de la estructura y compartimentación sectorial de la administración pública y su compartimentación. La vida de las personas y de las familias están integradas y los servicios segmentados.

Las acciones de muchos programas, dirigidos a las familias, se orientan exclusivamente hacia alguno de los individuos que las integran, y en muchas ocasiones, se ubican a contrapelo de las necesidades familiares o de la dinámica propia de la etapa del ciclo de vida en la que se encuentran las familias.

Bibliografía

Snyders Georges No es fácil amar a los hijos, Barcelona, Gedisa,S:A:primera edición .1981.
Casalet Ravena M y Conboni Sonia (coord). Consecuencias psicosociales de las migraciones y el exilio. UAM 1989
Minuchin P, Colapinto J. y Minuchin S. Pobreza, institución, familia. Buenos Aires,Amorrortu Ed. 2000.

Jelin Elizabeth “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales:hacia una nueva agenda de políticas públicas” en Arriagada Irma (Ed).Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA,2005.

¹ Aguilar Villanueva, Luis F. La implementación de las Políticas. Antología de política Pública,No.4 México: Miguel Ángel Porrúa,21993.Estudio Introdutorio,

