

# MUJERES Y POBREZA: EL PRESUPUESTO DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO VISTO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

---

Claudia Vinay Rojas, Helena Hofbauer Balmori,  
Lucía Pérez Fragoso y Ma. Concepción Martínez Medina

México, D.F., noviembre 2001



## INDICE

<b>I. INTRODUCCION</b> .....	2
<b>II. EL PRESUPUESTO DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO VISTO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO</b> .....	3
¿Por qué es importante analizar el presupuesto público desde la perspectiva de género? .....	3
El Contexto: diseño y recursos asignados al combate a la pobreza .....	4
La estrategia de combate a la pobreza: ¿eficiencia vs. calidad? .....	13
<b>III. LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA</b> .....	17
La estrategia de combate a la pobreza desde la perspectiva de género.....	18
Algunos resultados iniciales .....	21
<b>IV. CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	25
<b>V. ANEXOS</b>	
Anexo 1: Instrumento utilizado para evaluar los programas de combate a la pobreza .....	28
Anexo 2: Matriz de evaluación de los programas .....	29
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA:</b> .....	32

El presente documento tiene como objetivo aportar nuevos elementos a la discusión sobre los programas de combate a la pobreza del gobierno federal. Forma parte de los resultados del proyecto "Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos con enfoque de género", un proyecto colaborativo entre Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. y Fundar: Centro de Análisis e Investigación, A.C., que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

## I. INTRODUCCION

Sin lugar a dudas, una de las principales consecuencias sociales de las políticas de ajuste y reestructuración económicas es el aumento en los niveles de pobreza y la polarización de los ingresos de la población mexicana. Según datos oficiales, en México la población que vive en pobreza y pobreza extrema son 26 millones de mexicanas y mexicanos<sup>1</sup>.

Se cuenta con numerosos estudios que tienen como objetivo el análisis del fenómeno de la pobreza desde distintas perspectivas. Los especialistas han desarrollado diferentes metodologías para medirla, otros se han enfocado a examinar las causas estructurales que la provocan y otros tantos, han estudiado las condiciones en las que viven las personas que la sufren.

Este trabajo se orienta hacia el estudio de los programas de combate a la pobreza que el gobierno ha implementado, analizando sus lineamientos de operación desde la perspectiva de género e integrando como herramienta el análisis del presupuesto público. De tal forma que no pretendemos abordar el problema en su conjunto, sino que desde una perspectiva muy específica.

La pobreza aparece como resultado de procesos macrosociales de naturaleza económica y política que expresan conflictos de intereses entre las clases, pero que también se encuentra permeada por relaciones interétnicas, intergeneracionales y entre los géneros.

En el presente trabajo partimos de la hipótesis de que las desigualdades de género, socialmente construidas, se expresan en la asignación de identidades y actividades, así como en la separación de ámbitos de acción a los que corresponde una designación distinta de valor simbólico, donde lo masculino cobra preeminencia sobre lo femenino. De esta valoración superior de lo masculino se deriva un acceso desigual al poder y a los recursos materiales, sociales y simbólicos que existen en la sociedad.

Desde este punto de vista, si las mujeres tenemos más limitado el acceso a dichos recursos y nos cuesta más trabajo acceder a ellos, no resulta aventurado señalar que las mujeres somos más pobres que los hombres.

Utilizamos como herramienta el análisis de presupuestos públicos (“Evaluación de la política con enfoque de Género en el Gasto Público”)<sup>2</sup> para identificar cómo los programas de combate a la pobreza, su estructura, los montos asignados, las reglas de operación, sus indicadores de gestión y su componente de género, pueden o no mejorar las condiciones de vida de las mujeres y, por lo tanto, si los

---

<sup>1</sup> Declaración del Diputado Francisco Javier Cantú, en M. Vega, “Pobreza: dos cifras oficiales”, *Reforma*, 21 de enero del 2001, sección A, p. 6.

<sup>2</sup> S. Esim, *Iniciativas de presupuestos para América Latina y El Caribe con enfoque de género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas*, UNIFEM, febrero del 2000.

programas pueden considerarse como exitosos en el sentido más amplio de fortalecer la posición social de las mujeres.

## **II. EL PRESUPUESTO DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO VISTO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

El tema de la pobreza se ha convertido en uno de los más controversiales de los últimos años. Diversas disciplinas se interesan por analizar sus causas y sus efectos. También los diseñadores de políticas públicas y los tomadores de decisiones comparten la preocupación por entender el problema de la pobreza para plantear estrategias que la aminoren.

Un hecho fundamental es que la pobreza golpea a casi la mitad de la población de nuestro país—la mayor parte mujeres, niñas y niños—por lo que se vuelve indispensable profundizar en el análisis de las respuestas que nuestras instituciones están dando a este problema, a través del estudio de los Programas de Combate a la Pobreza.

Una veta de análisis poco explorada hasta el momento, es el estudio de los programas de combate a la pobreza a través del análisis de sus asignaciones presupuestarias desde una perspectiva de género. Esta será la óptica desde la cual el presente documento abordará el problema.

### **Por qué es importante analizar el presupuesto público desde la perspectiva de género?**

El análisis de presupuestos desde la perspectiva de género busca evaluar los impactos que el gasto público tiene en los distintos grupos poblacionales de mujeres y hombres. Las diferencias y desventajas que viven las mujeres a nivel microeconómico han sido estudiadas y reconocidas en la bibliografía feminista y en estudios con perspectiva de género desde hace tiempo; la idea de que las políticas macroeconómicas—entre ellas la política fiscal y, por ende, el gasto público—tienen impactos diferenciados en mujeres y hombres es relativamente nueva. Si “género” significa la construcción social de las relaciones entre los hombres y las mujeres, entonces el género es una de las dimensiones sociales a tomarse en cuenta en el análisis macroeconómico.

Desde el momento de la formulación de los presupuestos públicos generalmente se ignoran los roles, responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para mujeres, hombres, niñas y niños. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posición de desventaja frente a los hombres, con menos recursos económicos, prestaciones sociales y poder político.

Dentro de la sociedad, algunos de los roles o papeles que desempeña cada sexo tienen más valor que otros: por lo general, aquéllos a los que se les atribuye

menor importancia tienden a ser invisibles para los arquitectos de políticas. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres en la esfera reproductiva no es reconocido como un valor, ya que se parte del supuesto de que estará siempre disponible. Estas diferencias en el valor de los papeles desempeñados por mujeres y hombres, que están integradas a las estructuras sociales y económicas, también se reproducen en las políticas, los programas y la asignación de recursos.

Como resultado de lo anterior, los presupuestos públicos— instrumento en donde se plasman las políticas públicas—son mecanismos de transmisión y reproducción de la desigualdad entre los géneros. Al asignar recursos sin reconocer e incluso invisibilizando las desigualdades existentes entre diferentes sujetos sociales, se asume una neutralidad que no es acorde con el impacto diferenciado de las políticas públicas en los grupos de población.

Siendo así, la lectura del presupuesto desde una mirada de género es una herramienta que contribuye a una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Este ejercicio resalta las diferencias entre los diversos grupos de población objetivo, con el fin de tener impacto en los problemas específicos de cada grupo.

### **El Contexto: diseño y recursos asignados al combate a la pobreza**

Los procesos de ajuste macroeconómico implementados en nuestro país por el modelo neoliberal a partir de la década de los años ochenta, han provocado impactos negativos en las condiciones de vida en la mayor parte de la población. El fenómeno no sólo ha tocado a los sectores más vulnerables, sino también a la clase media en su conjunto, gran parte de la cual ha ingresado a los rangos de pobreza.

La situación puede ser resumida de la siguiente manera<sup>3</sup>:

- La pobreza ha aumentado en términos absolutos.
- Existe un recrudecimiento en la concentración del ingreso y por lo tanto, una profundización de las desigualdades.
- Se detecta una mayor incidencia de la pobreza en áreas rurales, aunque también ha aumentado de manera significativa en áreas urbanas.
- La pobreza extrema se concentra en estados tradicionalmente marginados, como Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Guerrero y Puebla.
- Aparece la llamada “feminización de la pobreza” debido a que las mujeres sufren una desigualdad económica, la cual sumada a la desigualdad de género, las convierte en uno de los grupos más marginados de la sociedad.

---

<sup>3</sup> S. Gordon, “Pobreza y programas de política social en México”, en *Revista Trabajo Social*, núm. 23, p.16-19.

Por lo tanto, “el análisis de los programas de combate a la pobreza se inserta en un marco de crisis económica y al mismo tiempo, en un modelo económico regido por el mercado que trata de consolidarse a toda costa. En este marco, se delimita el área de acción de las políticas a favor del desarrollo social a planos micro con el objetivo de hacer un uso óptimo del gasto social, lo cual implica establecer prioridades claras, reducir costos administrativos, incrementar la productividad de la inversión, adecuar la oferta a los consumos masivos esenciales y suprimir filtraciones de recursos”.<sup>4</sup>

En el modelo neoliberal, la política económica no tiene vinculación con la política social. La política social prevaleciente en México corresponde de manera muy estrecha a los lineamientos señalados por los organismos financieros internacionales<sup>5</sup>: la tendencia general es hacia el adelgazamiento del estado y la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De lo anterior se desprende una forma diferente de diseño de las políticas que ha implicado, entre otras cosas, la transferencia de la responsabilidad del bienestar al ámbito de lo privado.

Ante esta realidad, la estrategia de desarrollo social que se ha seguido en el país a partir de la década de los años ochenta tiene dos vertientes (Cuadro 1). Por un lado, las acciones amplias están diseñadas para beneficiar a la población en general y, de esta manera, satisfacer la demanda en materia de educación, salud y vivienda, entre otros. Por otro lado, las acciones dirigidas o focalizadas están orientadas hacia la población en condiciones de pobreza extrema. Son éstas últimas las que analizaremos con mayor detalle en el presente documento.

La estrategia de combate a la pobreza se estructura siguiendo los principios rectores de *focalización, corresponsabilidad, descentralización, coordinación y complementariedad*. El objetivo expreso es tener criterios que permitan destinar los recursos exclusivamente a aquellos sectores de la población que están más necesitados, pero que, sin embargo, muestren potencial para romper el círculo vicioso de la pobreza.<sup>6</sup> Se parte de la premisa de que el gasto se usará de manera más eficiente si se ejerce a nivel local, ya que es el nivel de gobierno más cercano a los problemas de la población.

---

<sup>4</sup> *Ibid.* p.17.

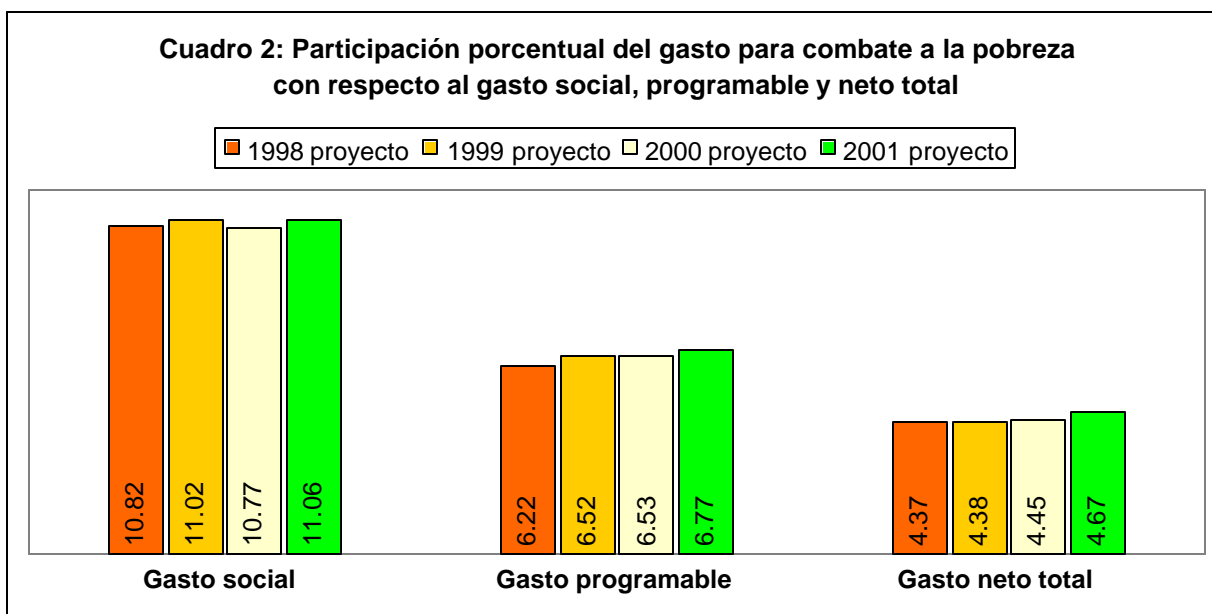
<sup>5</sup> Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial: Pobreza*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990, y S. Levy, "La Pobreza en México", en F. Vélez, *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*, ITAM-CFE, México, 1994, p. 15-112.

<sup>6</sup> S. Javed Burki y G. E. Perry, *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C., 1998, p. 112.

**Cuadro 1: Estrategia de Desarrollo Social**

FUENTE: *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto para el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001, p III.7, III.73, III.75.*

Para 2001, el gasto que se sometió a aprobación de la Cámara de Diputados para el combate a la pobreza representa el 11.6 por ciento del gasto social. Esta proporción significa únicamente el 6.77 por ciento del gasto programable, y un 4.67 por ciento del gasto neto total, como puede apreciarse en el Cuadro 2.



Fuente: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: El combate a la Pobreza, México, 2001, p. 25.*

Por su parte, la estrategia de combate a la pobreza se estructura en tres vertientes, que son<sup>7</sup>:

- Desarrollo humano<sup>8</sup>: busca incidir de manera favorable en las situaciones que reproducen el círculo vicioso de extrema pobreza de generación en generación, como son la morbilidad, la alimentación deficiente, la falta de atención a la salud, la asistencia irregular a la escuela, y el bajo nivel de atención y aprovechamiento escolar.
- Infraestructura social básica<sup>9</sup>: tiene el objetivo de asegurar que la población atendida cuente con servicios adecuados de agua potable, drenaje, electricidad y caminos, entre otros, a fin de que los esfuerzos en materia de salud y educación—así como los encaminados a fortalecer las actividades productivas—tengan un mayor beneficio.
- Productividad y Empleo<sup>10</sup>: busca generar condiciones favorables para la inserción productiva de las familias de escasos recursos en la vida nacional, así como reforzar la promoción de acciones dirigidas a elevar las capacidades productivas y las oportunidades de ingreso de la población pobre.

---

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*, pp. LII.77, III.83 y III.99.

<sup>8</sup> Antes desarrollo de capital humano.

<sup>9</sup> Antes desarrollo de capital físico.

<sup>10</sup> Antes desarrollo de oportunidades de ingreso.



**Cuadro 3: Programas del combate a la pobreza por vertiente**

<b>GASTO SOCIAL DIRIGIDO</b>		
<b>Desarrollo Humano</b>	<b>Productividad y Empleo</b>	<b>Infraestructura Social Básica</b>
<p><b>Secretaría de Salud</b></p> <p>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</p> <p>Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)</p> <p>IMSS-Solidaridad</p> <p>Programa Salud para Todos</p> <p>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional)/a</p> <p><b>Secretaría de Desarrollo Social</b> Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</p> <p>Programa de Abasto Rural (DICONSA)</p> <p>Programa de Abasto de Leche (LICONSA)</p> <p>Programa Tortilla (LICONSA)</p> <p>Programa de Desarrollo de los Pueblos Indios (INI)/a</p> <p>Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional</p> <p>Programa de Investigación y Proyectos Regionales</p> <p>Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)/a</p> <p><b>Secretaría de Educación Pública</b></p> <p>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</p> <p>Programa para la Infraestructura en Educación Básica (Escuelas de Calidad)</p> <p>Programa Educación Apoyada en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p> <p>Dirección General de Educación Indígena</p> <p>Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)/a</p> <p><b>Fondo de Aportaciones Múltiples (Ramo 33)</b></p> <p>Abasto y Asistencia Social (DIF estatales)</p>	<p><b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</b></p> <p>Programa de Empleo Temporal (PET)</p> <p>Programa de la Alianza para el Campo</p> <p><b>Secretaría de Desarrollo Social</b></p> <p>Programa de Empleo Temporal (PET)</p> <p>Programa de Crédito a la Palabra</p> <p>Programa de Desarrollo de los Pueblos Indios (INI)/a</p> <p>Participación de la Mujer en Proyectos Productivos</p> <p>Programa de Atención a Zonas Áridas</p> <p>Programa de Atención a productores agrícolas de bajos ingresos</p> <p>Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONAG)</p> <p>Programa de Maestros Jubilados</p> <p>Programa de Servicio Social Comunitario</p> <p>Programa de Coinversión Social</p> <p>Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales</p> <p>Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart)</p> <p><b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b></p> <p>Programa de Empleo Temporal (PET)</p> <p><b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b></p> <p>Programa de Empleo Temporal (PET)</p> <p><b>Secretaría de Economía</b></p> <p>Programa de Marcha hacia el Sur (maquiladoras)/d</p> <p>Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FMPYME)/d</p> <p>Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (Fonaes)/c</p>	<p><b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b></p> <p>Telefonía Rural/b</p> <p>Caminos Rurales</p> <p>Desarrollo del Sureste (Infraestructura carretera)/c</p> <p><b>Secretaría de Desarrollo Social</b></p> <p>Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progressiva (VIVAH)</p> <p>Infraestructura social básica de la CONAZA/a</p> <p>Infraestructura social básica del Instituto Nacional Indigenista/a</p> <p><b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b></p> <p>Programa para la Construcción y Rehabilitación de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales</p> <p>Desarrollo del Sureste (Hidroagrícola)/d</p> <p>Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)</p> <p><b>Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS, Ramo 33)</b></p> <p>Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)</p> <p>Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)</p>

Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la federación: el combate a la pobreza*, México, 2001, p. 27

/a Unidades responsables que llevan a cabo una serie de proyectos específicos.

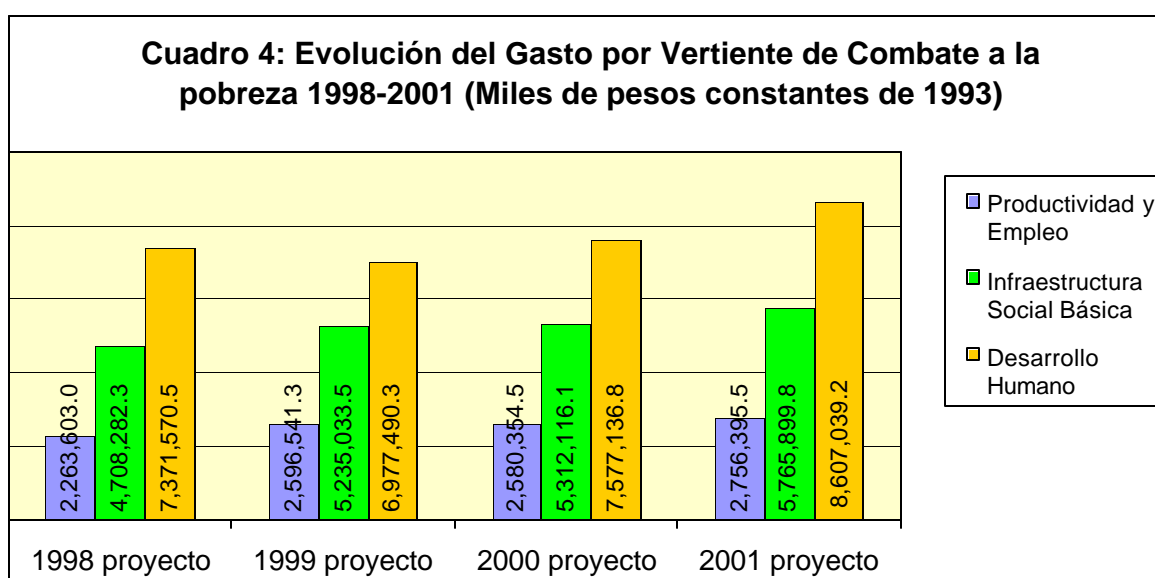
/b Programas que en el 2001 no aparecen, o bien no tienen monto asignado.

/c Antes en la Secretaría de Desarrollo Social, y en el Ramo 26.

/d Programas que aparecen por primera vez en el 2001.

El cuadro 3 se integró con el objetivo de proporcionar una visión general del combate a la pobreza y las dependencias que dedican parte de sus recursos al mismo. Lo que aparecen no son solamente programas, sino instituciones, proyectos y programas que integran esta estrategia.

Una primera conclusión a partir del Cuadro 3, es que la política social que se está implementando representa un esfuerzo de coordinación institucional para tratar de contrarrestar las manifestaciones y dimensiones de la pobreza desde varios frentes; sin embargo, como señala Sara Gordon, “para instrumentar [las políticas] adecuadamente se requieren logros en el funcionamiento de la administración pública en las entidades estatales y municipales... al igual que la coordinación y la complementariedad de las acciones con otros programas comunitarios a fin de lograr mayor calidad en los servicios y eficiencia en las políticas instrumentadas”.<sup>11</sup> Visto en términos de asignación de recursos (Cuadro 4), resalta que el desarrollo humano y la infraestructura social básica son las vertientes más importantes.



Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el combate a la pobreza*, México, 2001, p. 28.

Vale la pena mencionar que el grueso de los recursos está concentrado en un fondo y dos programas: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS, del Ramo 33), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) y el Programa de Empleo Temporal (PET). Esta concentración se puede apreciar en las siguientes tablas (I, II y III), donde se detallan los montos asignados a programas por vertiente. Cabe resaltar que por tratarse de montos del presupuesto aprobado para el 2001, los totales no concuerdan con cifras globales del combate a la pobreza extraídas de la Exposición de Motivos que acompaña al Decreto del Presupuesto.

<sup>11</sup>S. Gordon, *art. cit.*, p.22.

Tabla I: Gasto dirigido a superar la pobreza 2001		
Vertiente de Desarrollo Humano		
	PEF 2001	
	Pesos corrientes	Participación en la vertiente
<b>Secretaría de Salud</b>		
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), componente de salud	2,099,805,302	6.98
Programa de Ampliación de la Cobertura (PAC)	1,185,500,031	3.94
Programa IMSS-Solidaridad	3,890,800,000	12.92
Programa Salud para Todos	250,000,000	0.83
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF nacional)	970,870,000	3.22
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>		
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), componente alimenticio	5,317,691,900	17.67
Programa de Abasto Rural de Diconsa	515,000,000	1.71
Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa	150,000,000	0.50
Programa Tortilla de Liconsa	1,429,229,000	4.75
Instituto Nacional Indigenista (INI)	447,645,163	1.49
Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional	30,500,000	0.10
Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales	23,500,000	0.08
Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)	21,225,805	0.07
<b>Secretaría de Educación Pública</b>		
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), componente educativo	5,584,800,000	18.55
Programa para la Infraestructura en Educación Básica (Escuelas de Calidad)	350,000,000	1.16
Programa Educación Apoyada en Tecnologías de Información y las Comunicaciones	399,000,000	1.33
Educación Indígena a cargo de la Dirección General de Educación Indígena	182,123,681	0.60
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	4,426,336,384	14.70
<b>Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33</b>		
Abasto y Asistencia Social (DIF estatales)	2,830,508,505	9.40
<b>Total de la vertiente Desarrollo Humano</b>	<b>30,104,535,771</b>	<b>100</b>

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el combate a la pobreza*, México, 2001, p. 55.

Tabla II: Gasto dirigido a superar la pobreza 2001		
<b>Vertiente de Productividad y Empleo</b>		
	<b>PEF 2001</b>	
<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación</b>	<b>Pesos corrientes</b>	<b>Participación en la vertiente</b>
Alianza para el Campo	1,888,760,000	21.28
Empleo Temporal	693,500,000	7.82
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>		
Crédito a la Palabra	550,000,000	6.20
Instituto Nacional Indigenista	447,176,030	5.04
Empleo Temporal	1,795,000,000	20.23
Nacional de Jornaleros Agrícolas	223,000,000	2.51
Maestros Jubilados	68,400,000	0.77
Servicio Social Comunitario	160,000,000	1.80
Atención a Zonas Áridas	79,229,855	0.89
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	24,973,900	0.28
Coinversión Social	102,000,000	1.15
<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>		
Empleo Temporal	1,315,785,799	14.83
<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>		
Empleo Temporal	117,701,035	1.33
<b>Secretaría de Economía</b>		
Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad	818,100,000	9.22
Marcha hacia el Sur	175,089,100	1.97
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	415,111,500	4.68
<b>Total de la vertiente Productividad y Empleo</b>	<b>8,873,827,219</b>	<b>100</b>

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el combate a la pobreza*, México, 2001, p. 56.

Tabla III: Gasto social dirigido a superar la pobreza 2001		
Vertiente de Infraestructura Social Básica		
	PEF 2001	
	Pesos corrientes	Participación en la vertiente
<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>		
Caminos Rurales	823,800,000	3.18
Desarrollo del Sureste (Infraestructura carretera)	1,998,400,000	7.70
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>		
Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda progresiva (VIVAH)	801,200,000	3.09
Infraestructura social básica de la CONAZA	19,337,720	0.08
Infraestructura social básica del INI	68,351,060	0.26
<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>		
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	713,058,107	2.75
Desarrollo del Sureste (Hidroagrícola)	654,254,958	2.52
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	1,798,329,810	6.93
<b>Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS, RAMO 33)</b>		
Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)	16,753,489,337	64.58
Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)	2,310,563,163	8.91
<b>Total de la vertiente Infraestructura Social Básica</b>	<b>25,940,784,155</b>	<b>100</b>

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: el combate a la pobreza*, México, 2001, p. 57.

Lo primero que salta a la vista en las tablas anteriores es la fuerte concentración de recursos en programas de desarrollo humano y de infraestructura social básica. Ambas vertientes conforman un poco más del 86 por ciento del gasto total de combate a la pobreza, con una fuerte concentración en el Progresá y el FAIS. Esto contrasta con la escasa participación relativa de los programas productivos, que apenas representan el 13.67 por ciento del combate a la pobreza en el 2001.

### **La estrategia de combate a la pobreza: ¿eficiencia vs. calidad?**

En el año 2001 se aprobaron 64,919.1<sup>12</sup> millones de pesos para el combate a la pobreza extrema. Esto significa que, según las cifras oficiales de estimación de la población en pobreza extrema—que corresponde a 26 millones de personas—se destinan 6.84 pesos al día por cada habitante que vive en estas condiciones. Si retomamos la estimación de Julio Boltvinik, de 40.9 millones de personas en pobreza extrema<sup>13</sup>, la asignación diaria por persona desciende a 4.35 pesos.

Los anteriores datos son el resultado de la asignación costo-eficiente de recursos, que, como se viene planteando, implica la transferencia de gran parte del trabajo operativo de los programas a los beneficiarios y, sobre todo, a las beneficiarias. Como ejemplo, en el caso del Progresá se fomenta la participación activa de la madre en la atención a la salud y la educación de sus hijos. Con esto se refuerza, por una parte, la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres el grueso de las tareas domésticas de reproducir y mantener a las generaciones y las excluye del ejercicio del poder; por el otro lado, el programa contribuye a generar ejercicios de autonomía, a través del manejo de los recursos económicos que llegan a las mujeres de la familia.

La eficiencia en el uso de los recursos es un principio que corre a lo largo de los ejes de los programas de combate a la pobreza. La estrategia implantada en dichos programas se rige por los criterios que analizaremos a continuación.

#### **1. Focalización:**

La focalización es el criterio de selección utilizado para identificar a los grupos de población a quienes se destinarán los recursos. Se desprende de la identificación de las regiones más marginadas y que, por lo tanto, requieren de atención urgente.

Uno de los problemas más serios en cuanto a la focalización son justamente los parámetros utilizados para identificar a los grupos a quienes se dirigirán los

---

<sup>12</sup> Esta cifra difiere de la que aparece en el Cuadro 1, debido a que aquélla corresponde al monto de la Exposición de Motivos e Iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, mientras que ésta engloba el total de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para el combate a la pobreza.

<sup>13</sup> J. Boltvinik, "IVA y Pobreza!", en *La Jornada*, 9 de febrero del 2001, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

recursos. ¿Quiénes entran a la selección?, y más importante aún, ¿quiénes quedan fuera?

Dentro de las propuestas generadas por el Banco Mundial para América Latina se establece una diferencia entre pobres crónicos y pobres transitorios o coyunturales<sup>14</sup>. Los programas focalizados se dirigen hacia los pobres transitorios, es decir aquéllos que han sido especialmente "vulnerables debido a acontecimientos o impactos temporales que afectan su capacidad de trabajo o de ingresos."<sup>15</sup> Si bien esta estrategia parte de la idea de que los pobres transitorios pueden mejorar su situación gracias a los recursos destinados a ellos, cabe destacar que los programas orientados a restituir sus capacidades de generación de ingresos son mínimos—como ya quedó ilustrado en la tabla II.

En comparación con los pobres transitorios, los pobres crónicos son los que "sufren de incapacidad física o mental, largas enfermedades o son ancianos"<sup>16</sup>. Aparentemente, se considera que este grupo no podrá mejorar su condición mediante los beneficios de los programas focalizados, y que no podrán participar productivamente en la economía. Al hacer esta distinción se desatienden las causas estructurales de la pobreza, enfocando sólo aquellas manifestaciones que se consideran como no permanentes.

Un ejemplo claro de la operacionalización de estos conceptos es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que establece criterios de cercanía a servicios de salud y escuelas como determinantes para recibir los beneficios del programa: el Progresá solamente opera en localidades que tienen una escuela y un centro de salud a máximo 5 y 10 kilómetros respectivamente. Si bien estos criterios son entendibles, debido a que el Progresá justamente busca reducir el rezago y la deserción escolar de las niñas y los niños en condiciones de pobreza extrema, a la vez de asegurarles mejores condiciones de salud, tienen el efecto negativo de excluir a las localidades más marginadas, que se localizan más allá de las distancias establecidas. Por otro lado, hay familias que a pesar de tener un grado menor de carencia que las que viven en estas comunidades apartadas, sí pueden acceder al Progresá. Si bien los errores de inclusión que puede haber en este sentido son importantes, los errores de exclusión son graves.

Otro aspecto relevante de la focalización es la identificación geográfica de las zonas marginadas, la cuál determina la distribución regional de los recursos del combate a la pobreza. En 1998 se identificaron 91 regiones prioritarias en 31 estados del país, en las que se encuentran 768 municipios de alta y muy alta marginalidad. De las 91 regiones prioritarias, 36 se clasificaron como de atención inmediata. En esta regionalización quedaron fuera 81 municipios de alta y muy alta marginalidad.

---

<sup>14</sup> S. Javed Burki y G. E. Perry, *op. cit.*, p. 112.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.112.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p.112.

## 2. Corresponsabilidad:

En teoría, la estrategia de corresponsabilidad pretende que beneficiarios y beneficiarias se apropien de los programas y se interesen en su operación y control. Se parte de la idea de que la participación de la sociedad permite aumentar la capacidad distributiva de la inversión y el gasto, al mismo tiempo de asegurar un mínimo de representatividad de la acción comunal.

El principal problema, desde nuestro punto de vista, reside en que se les exige participar en la operación de los programas, más no en su diseño. Por consiguiente, la corresponsabilidad se traduce en una medida para lograr la eficiencia en costos, al transferir parte de los mismos a la población objetivo.

Si bien esto aligera la carga de los organismos públicos—que se dedican a funcionar como nodos coordinadores y supervisores—, la exigencia de participar en la operación de los programas impone una carga extra de trabajo a beneficiarias y beneficiarios, que compite con otras alternativas de generación de ingresos. Por ejemplo, las madres de familias beneficiarias de Progresas tienen que asistir a reuniones periódicas para "capacitarse" sobre su papel y sobre el cumplimiento de los requisitos del programa; también tienen que asistir a reuniones en las escuelas para evaluar el progreso de sus hijos, llevar a sus hijos a las clínicas de salud para sus revisiones e, incluso pagar "cuotas" por estos servicios, que se supone deben ser gratuitos<sup>17</sup>. Dichas actividades dificultan a las mujeres la realización de trabajos remunerados.

El ejemplo más claro de la corresponsabilidad como transferencia de costos es el de las "promotoras voluntarias" del Progresas, quienes dedican en promedio 29 horas al mes de trabajo gratuito para la operación del programa<sup>18</sup>. Considerando que hay 46,521 promotoras dispersas a lo largo y ancho de la república, si su trabajo se pagara con el salario mínimo de la zona A (equivalente a \$1,210.5 pesos mensuales) el gobierno tendría que destinar \$6,757,640.5 para cubrir sus servicios. Esto equivale aproximadamente a los apoyos monetarios de los componentes alimentario y educativo para las familias beneficiarias del estado de Baja California Sur. Si bien esto es un ahorro considerable, que apunta hacia la "eficiencia" del programa, descansa en el trabajo no pagado de mujeres a nivel comunitario.

---

<sup>17</sup> Red de Promotoras y Asesoras Rurales, "Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas)", mayo 2000, mimeo, p. 10.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 13



### 3. Descentralización:

La descentralización busca la eficiencia al transferir recursos a donde se tiene conocimiento de primera mano de los problemas y necesidades a cubrir. No obstante, los criterios, la normatividad y la mayor parte del financiamiento se establecen de manera centralizada.

Uno de los principales problemas que encontramos a nivel estatal y municipal, es que la falta de transparencia en el manejo de los recursos descentralizados para el combate a la pobreza es frecuente. Los Convenios de Desarrollo Social establecen solamente un acuerdo de voluntades entre la Federación y cada estado, lo que obstaculiza el seguimiento cabal de los programas.

En el caso de recursos descentralizados, como los del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33, hay también espacios de discrecionalidad y vacíos normativos que dificultan el seguimiento de los fondos y la participación ciudadana en la aplicación de los recursos, a pesar de estar claramente establecida en el marco legal vigente.<sup>19</sup>

Otros programas que se ejercen de manera descentralizada, como los de saneamiento y alcantarillado urbano y rural, ejemplifican deficiencias adicionales en la estrategia de descentralización. Dichos programas funcionan bajo un criterio de focalización en los estados y municipios más desfavorecidos; sin embargo establecen un tope del 50 por ciento a la aportación federal, que debe ser completada con recursos propios. Esto es paradójico ya que, dado que son municipios muy pobres, sus posibilidades de generación de ingresos propios y de reorientación del gasto son extremadamente limitadas.

### 4. Coordinación y complementariedad:

Por último, la coordinación y complementariedad entre programas y dependencias, busca evitar la duplicidad de esfuerzos, a la vez de potenciar el efecto total del combate a la pobreza. El objetivo central de la complementariedad es asegurar que los programas se refuercen mutuamente, en vez de aplicarse de manera dispersa y, por lo tanto, con posibilidades reducidas de impacto.

Sin embargo, esta vinculación entre la aplicación de diversos programas puede reforzar el efecto negativo de los errores de exclusión que se desprenden de la focalización.

El Programa de Empleo Temporal (PET)—uno de los más importantes en cuanto a asignación de recursos, y definitivamente el eje central de la vertiente de oportunidades de ingreso—establece que se dará prioridad a aquellas comunidades donde opere el Progreso. Esto quiere decir que, dados los criterios

---

<sup>19</sup> Art. 33, Ley de Coordinación Fiscal, texto vigente 2001.

antes mencionados de cercanía a carreteras e infraestructura, nuevamente son las comunidades más marginadas y necesitadas quienes se quedan fuera de los beneficios de este programa. De esta manera, si bien se busca vincular los programas para lograr una estrategia más integral de combate a la pobreza, esta vinculación excluye aún más a aquellas comunidades que no cumplen con los “requisitos básicos” para acceder a la ayuda que les es esencial. Por consiguiente, son las comunidades más desfavorecidas las que se quedan al margen de las políticas de combate a la pobreza.

### **III. LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA**

Los lineamientos arriba mencionados apuntan a promover el uso más eficiente de los recursos, buscando realizar acciones de alto impacto y bajo costo y dirigiendo los fondos a grupos que participen en la instrumentación de acciones. Sin embargo, existe otra dimensión, la de equidad de género, que debe incorporarse a los programas de combate a la pobreza.

Aunque algunos de los programas—como se verá más adelante—contienen la leyenda “Enfoque de Género”, éste se presenta como un sinónimo de condición de la mujer. Por lo tanto, en su normatividad no se reflejan las razones estructurales que permiten explicar por qué las mujeres tienen menor escolaridad, menores habilidades para el trabajo, menos posesiones económicas y menor acceso al crédito, entre otros.

Se requiere de precisión y claridad de los elementos sociales que generan la desigualdad entre hombres y mujeres, niños y niñas, ancianos y ancianas para poder generar mecanismos adecuados para que exista un acceso más igualitario a los recursos públicos. Los diagnósticos elaborados desde la perspectiva de género permiten dar cuenta de las asimetrías que existen entre hombres y mujeres en los terrenos económico, social, político y cultural. Por lo tanto, se tiene que partir del reconocimiento de la desigualdad entre los géneros.

Hemos desarrollado los siguientes elementos para que los Programas de Combate a la Pobreza tengan un enfoque de género:

- ◆ Partir de un diagnóstico que permita visualizar la desigualdad entre los géneros y las causas estructurales que la propician.
- ◆ Al implementarse los programas, éstos deben mejorar las necesidades básicas e inmediatas de las mujeres, tomando en cuenta sus características específicas.
- ◆ Reconocer e involucrar a las mujeres en los proyectos como agentes de desarrollo, potenciando sus habilidades y reconociendo su aporte a la comunidad.
- ◆ Fortalecer la capacidad organizativa de las mujeres; promover su acceso al poder y a la toma de decisiones, a la vez de fortalecer su liderazgo.

- ♦ El fin último de los programas debe enfocarse al desarrollo de una cultura equitativa y la concepción de que el trabajo doméstico debe ser compartido entre hombres y mujeres.
- ♦ Permitir a hombres y mujeres desarrollar sus capacidades personales y de toma de decisiones, sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales.

En términos del impacto que los recursos de los programas de combate a la pobreza tienen en mujeres y hombres, niñas y niños, podemos señalar que la situación es poco clara ya que todavía no se cuenta con un diagnóstico de la representatividad de los grupos de población en pobreza; tampoco existen datos desagregados por sexo y edad sobre los destinatarios finales de los recursos. De tal suerte, que a primera vista es imposible saber en qué medida están llegando los recursos a los diferentes grupos en condición de pobreza.

La gravedad de la carencia de información desagregada se hace patente cuando se toma en cuenta que, desde 1999, la Secretaría de Desarrollo Social dio un paso muy importante por la equidad entre hombres y mujeres, al establecer que todos los programas deben incluir la perspectiva de género y procurar que el 50 por ciento de los recursos se destinen a atender las necesidades y demandas de las mujeres en pobreza. Aunque esa misma institución reconoció que “la incorporación de la perspectiva de género requiere de acciones concretas en aspectos conceptuales y operativos que permitan que esta nueva normatividad efectivamente se traduzca en beneficios reales en la vida de las mujeres más pobres del país”<sup>20</sup>, esto no se ha concretado en la práctica.

### **La estrategia de combate a la pobreza desde la perspectiva de género**

Para determinar de qué manera se concreta la perspectiva de género en los programas de combate a la pobreza de 2000 y 2001 se desarrolló un instrumento de análisis que permite evaluar con base a su normatividad (lineamientos de operación), cada uno de los programas que tiene beneficiarios directos e identificables (ver anexos).

Se analizaron solamente aquellos programas que llegan directamente a beneficiarios como personas, familia o grupo organizado, más no como comunidad en general. Los programas de infraestructura, que caen bajo esta última categoría, indudablemente tienen un impacto diferenciado en hombres y mujeres, pero su normatividad no permite ver estas diferencias.

Bajo este criterio se evaluaron 21 programas señalados en la tabla IV:

---

<sup>20</sup> SEDESOL, *Conclusiones y propuestas sobre la incorporación del enfoque de género en los Programas de SEDESOL*, México, nov. 26 de 1999.

**TABLA IV**  
**ASIGNACIONES PRESUPUESTALES A 21 PROGRAMAS**  
**DEL COMBATE A LA POBREZA**  
**(miles de pesos de 1993)**

Programa	Asignación 2000	Asignación 2001	Variación porcentual (2000- 2001)	Participación del programa en el total del combate a la pobreza 2001
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	4,592.52	6,840.29	48.94	0.038
Abasto Rural (DICONSA)	209,413.21	141,057.24	- 32.64	0.79
Abasto Social de Leche (LICONSA)	131,925.35	41,084.63	- 68.86	0.23
Mujeres en Desarrollo Rural	33,826.33	57,012.87	68.55	0.32
Fondo de Microfinanciamientos a Mujeres Rurales (FONMUR)	19,083.84	n.d.	-	-
Participación de la Mujer en Proyectos Productivos	25,449.01	n.d.	-	-
Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos	12,724.51	6,852.92	- 46.14	0.038
Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales	5,809.40	6,436.59	10.80	0.036
Zonas Áridas	14,677.06	21,700.86	47.86	0.12
Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)	245,974.38	219,446.73	- 10.78	1.23
Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	2,818,404.90	3,561,297.51	26.36	20.03
Maestros Jubilados	20,008.19	18,734.59	- 6.37	0.10
Servicios Social Comunitario	48,850.41	43,823.61	- 10.29	0.25
Coinversión Social	28,052.42	27,937.55	- 0.41	0.16
Empleo Temporal	1,129,242.96	1,074,222.62	- 4.87	6.04
Programa Mujer Campesina	n.d.	n.d.	-	-
Programa Tortilla	498,303.4	391,462.34	- 21.44	2.20
Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES)	237,108.76	224,075.60	- 5.50	1.26
Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas	47,417.07	61,079.16	28.81	0.34
Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)	315,810.86	324,705.56	2.82	1.83
Crédito a la Palabra	155,399.87	150,643.66	3.06	0.85

A su vez, estos 21 programas se agruparon en tres tipos de proyectos:

1. **Productivos:** Son aquéllos orientados a elevar y diversificar el ingreso permanente de los y las beneficiarias. Al mismo tiempo, buscan fortalecer procesos organizativos en las regiones prioritarias.
2. **De desarrollo de la comunidad:** Promueven acciones de desarrollo comunitario que buscan incidir en la superación de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida y la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura productiva y social básica en beneficio de la comunidad.
3. **De desarrollo de capacidades humanas:** Buscan potenciar las capacidades y ampliar las oportunidades de la población para elevar las condiciones de vida, mejorando el acceso a la educación, la salud, la alimentación, los servicios básicos (drenaje, vivienda, agua y electricidad).

Se determinó si cada uno de los programas contienen un enunciado respecto al “enfoque de género” y si hacen explícito el porcentaje de mujeres beneficiarias.

También se estableció si los proyectos parten de un diagnóstico que refleje las necesidades y demandas específicas de las mujeres y la forma de involucramiento de las mismas.

La manera en que se convoca a las mujeres a involucrarse (individual o colectivamente) en los programas es importante, ya que los proyectos que promueven la organización y capacitación de las mujeres, también fortalecen la percepción que éstas tienen de sí mismas y generan liderazgos.

En cuanto a su tipo de participación, se diferenció entre:

- a) **Instrumental:** Utiliza los roles tradicionales de la mujer dentro de la alimentación, salud y reproducción de la familia.
- b) **Invisibilizada:** La mujer no es convocada, no participa y no recibe beneficios.
- c) **Trabajadora:** Generadora de ingresos mediante proyectos productivos.
- d) **Gestoras Comunes:** Extensión de su rol femenino como proveedora de servicios comunales.
- e) **Agente de cambios:** Atacan la subordinación y redistribución de los roles de género.

Finalmente se evaluaron los posibles efectos, tanto positivos como negativos, que los lineamientos de operación permitieron visualizar—ya que para mayor precisión es necesario llevar a cabo estudios de caso que permitan analizar la vida cotidiana de las mujeres.

---

## Algunos resultados iniciales

1. De 2000 a 2001 las asignaciones presupuestales de la mitad de los programas disminuyeron. Este es el caso de FONAES, Abasto Rural (Diconsa), Abasto Social de Leche (Liconsa), el Programa Tortilla, Atención a Productores Agrícolas de Bajo Ingreso, Programa de Ahorros y Subsidios para la Vivienda Progresiva (Vivah), Maestros Jubilados, Servicio Social, Coinversión Social, el Programa de Crédito a la Palabra y el de Empleo Temporal. Dentro de este grupo, llama particularmente la atención la disminución registrada en los programas de Abasto Rural, Abasto Social de Leche, el programa Tortilla y Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, que en términos porcentuales corresponde al -32.64, -68.86, -21.44 y -46.14 por ciento, respectivamente.

Prograsa se destaca de todos los demás programas por el monto que tiene asignado: 9,635 millones de pesos en el 2000 y 13,002 millones de pesos en el 2001. Este programa por sí sólo absorbe alrededor del 20 por ciento del total del gasto asignado a pobreza.

2. Sólo 4 de los 21 programas analizados están etiquetados para mujeres:

- a) Mujeres en Desarrollo Rural
- b) Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
- c) Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer
- d) Mujer Campesina.

El primero se encuentra en la SAGARPA y los tres restantes forman parte del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía. Es importante señalar que únicamente para el caso de Mujeres en Desarrollo Rural podemos conocer el monto total asignado (0.32 por ciento del total de los recursos destinados al combate a la pobreza), ya que los demás programas no aparecen con presupuesto desglosado.

3. De los 21 programas analizados, tan sólo 8 contenían el enunciado “enfoque de género” en los lineamientos operativos del 2000; esta tendencia empeora, ya que en el 2001 tan sólo 6 incluyen una leyenda de este tipo.

2000	2001
Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)	
Programa de Atención a Productores de Bajos Ingresos	
Programa de Investigación de Proyectos Regionales	
Programa de Atención a Zonas Áridas	
Programa de Educación, Salud y Alimentación	
Programa de Integración de Profesores Jubilados	
Programa de Crédito a la Palabra	
Programa de Servicio Social Comunitario	

La leyenda de “Enfoque de Género” es diferente para cada uno de los programas, oscilando entre los que señalan que “los proyectos solicitantes, deben incluir en sus acciones un enfoque de género”<sup>21</sup>, a los que buscan promover la participación activa de las mujeres en procesos organizativos y en la toma de decisiones<sup>22</sup>, pasando por los que buscan fortalecer la economía familiar mediante proyectos ejecutados por mujeres<sup>23</sup>. Los más deficientes son aquéllos que parten de la creencia de que tienen incorporada la perspectiva de género por el hecho de tener más beneficiarias mujeres, como es el caso del Programa de Integración de Profesores Jubilados.

Vale la pena señalar que el PROGRESA en su leyenda de Género reconoce el papel central de las mujeres dentro de la familia y su compromiso y responsabilidad para hacer el mejor uso de estos apoyos. También las becas son ligeramente más elevadas para las niñas, al ser éstas las que interrumpen sus estudios más tempranamente que los niños.

4. Los programas que fijan un porcentaje para mujeres (100 por ciento, en estos casos), son aquéllos que están expresamente dirigidos hacia ellas (señalados en el punto número 2). Hay dos programas adicionales con porcentaje establecido, en los cuales sí se conoce la asignación presupuestal: Programa de Integración de Profesores Jubilados y Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos. En ambos casos los recursos asignados han disminuido, siendo el segundo caso mucho más drástico (-46.14 por ciento). Cabe mencionar que el enfoque de género del programa dirigido a Maestros Jubilados deja mucho que desear, ya que asume que la mayor parte del magisterio está compuesto por mujeres y que, por lo tanto, el enfoque de género del programa es automático.

Por consiguiente, en lo que se refiere a porcentaje y leyenda de enfoque de género, no hay nada que apunte a que la estrategia de combate a la pobreza está integrando, de manera consistente, el género como uno de sus criterios de operación y diseño de los programas.

5. Si este panorama se complementa con la existencia de un diagnóstico que tome en cuenta la situación específica de las mujeres, el panorama se vuelve todavía más sombrío: de los 21 programas, sólo tres incluyen en su diagnóstico las necesidades específicas de las mujeres: en el 2000, estos programas son el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR). En el 2001 sólo el PROGRESA incluye las necesidades de las mujeres en su diagnóstico.

---

<sup>21</sup> FONAES.

<sup>22</sup> Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos y el Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales.

<sup>23</sup> Programa de Atención a Zonas Áridas.

Este hecho parece apuntar a que la ausencia de porcentajes y leyendas de género tampoco se ve subsanada por un diseño programático sensible al género: las necesidades de las mujeres no se toman en cuenta y, por consiguiente, los lineamientos y especificidades de los programas probablemente no están orientados hacia ellas.

6. En cuanto al tipo de involucramiento de las mujeres en los programas, nos llama la atención que se sigue considerando y promoviendo la asociación colectiva para participar. Este hecho, desde nuestro punto de vista favorece y promueve el reconocimiento, fortalecimiento, capacitación y desarrollo de las mujeres participantes.

En los programas etiquetados para mujeres destaca su participación como generadoras de ingresos mediante proyectos productivos.

Dentro del rubro de participación instrumental—es decir, donde los roles tradicionales de las mujeres dentro de la alimentación, salud y la reproducción familiar se refuerzan—encontramos los siguientes programas: Diconsa, Liconsa, Programa Tortilla, el Programa de Ampliación de Cobertura y el PROGRESA.

Este dato es importante, debido a que uno de estos programas es el Progresas, que por sí sólo concentra el 20.28 por ciento del total del gasto destinado al combate de la pobreza. En total, es el 24.7 por ciento de los recursos del combate a la pobreza el que se opera tomando a la mujer en su papel instrumental. En el caso del Progresas vale la pena destacar que también toma a la mujer en su papel de gestora comunitaria, es decir, extendiendo su papel tradicional a la comunidad, si bien también busca incidir en la redistribución de los papeles. Esto apunta a que hay contradicciones implícitas en el programa que atrae la mayor parte de los recursos (después del FAIS), porque si bien en el discurso y mediante ciertas medidas busca romper con la subordinación tradicional de las mujeres, descansa sobre su papel tradicional para su operación.

Cabe destacar que en el 2001, en 6 de los 21 programas analizados no se puede identificar el tipo de participación que está contemplado para las mujeres. Cabe resaltar que dos de estos programas tienen leyenda de género (Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos e Integración de Profesores Jubilados) y porcentaje asignado a las mujeres (sólo en el primer caso, para el 2001). Esto puede ser indicativo de falta de consistencia entre la leyenda, el porcentaje y el papel que se le asigna a las mujeres.

Por su parte, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas invisibiliza a las mujeres; es decir, explícitamente no se les convoca, no participan y no reciben beneficio. Esto, a pesar de que el programa parte de un buen diagnóstico de la problemática específica de la población jornalera de nuestro país.

En 8 de los 21 programas se contempla a la mujer en su papel de generadora de ingresos mediante proyectos productivos. A estos programas les corresponde,



para el 2001, el 7.22 por ciento del total de recursos, siendo que de este total la mayor parte proviene del Programa de Empleo Temporal (6.24 por ciento).

7. Entre los efectos positivos que los programas tienen para las mujeres, podemos inferir que el más recurrente es “mejorar sus niveles de vida”, que se puede identificar en por lo menos 16 de los 21 programas.

Sólo dos programas fortalecen la posición de las mujeres dentro de la familia: FONAES y Mujeres en Desarrollo Rural, al señalar en sus reglas de operación la existencia de mecanismos explícitos que promueven el desarrollo de las capacidades emprendedoras y técnicas de las beneficiarias. A dichos programas les corresponden 1.26 y el 0.32 por ciento del combate a la pobreza, respectivamente.

En el 2001, sólo tres programas fortalecen su posición dentro de la comunidad: Servicio Social (0.25 por ciento del total de recursos destinados al combate a la pobreza, sin porcentaje establecido para mujeres), Progresá (20.28 del total de recursos, sin porcentaje establecido para mujeres) y Mujeres en Desarrollo Rural (0.32 por ciento del total de los recursos).

En 7 de los 21 programas se promueve la organización de las mujeres: Mujer Campesina (monto no disponible), Zonas Áridas (0.04 por ciento del total), Progresá (20.28 por ciento del total), Fonart (0.04 por ciento del total), FONAES (1.26 por ciento del total), Mujeres en Desarrollo Rural (0.32 por ciento del total), y Participación de la Mujer en Proyectos Productivos (no disponible). Tres de estos programas son los que están específicamente dirigidos a mujeres.

Por otro lado, en sólo uno de los programas se reconoce a las mujeres como sujetas de derecho: Mujeres en Desarrollo Rural. Y en sólo dos programas se fomenta la igualdad de oportunidades—al menos a nivel declarativo dentro de su normatividad: Inversión para el Desarrollo Regional y FONAES.

De los 21 programas identificados, 9 fomentan la capacitación técnica de las mujeres, lo cual es un adelanto: Empleo Temporal, Mujer Campesina, Progresá, Servicio Social Comunitario, Coinversión Social, Fonart, Mujeres en Desarrollo Rural, Fonmur y Participación de la Mujer en Proyectos Productivos. De estos 9 programas 4 son los que están focalizados a mujeres, mientras que los otros 5 fomentan la capacitación técnica de las mujeres a pesar de no establecer un porcentaje de aplicación para las mujeres.

8. Vale la pena destacar que de los 21 programas analizados, sólo tres tienen efectos negativos evidentes, desde las inferencias que se pueden hacer con base en los lineamientos operativos:

Progresá y PAC, que aumentan la carga de trabajo de las mujeres, refuerzan los roles tradicionales y no reconoce su aportación económica mediante el trabajo aportado. Si bien estos efectos negativos se corroboran con importantes estudios

de caso elaborados por grupos que trabajan directamente con la población beneficiaria de dichos proyectos<sup>24</sup>, es importante hacer énfasis en que, particularmente para el caso del Progreso también destacan efectos positivos, algunos de los cuales ya se mencionaron en el apartado anterior. El hecho de que este programa promueve acciones afirmativas, que se expresan mediante el otorgamiento de becas con montos más altos para las niñas, no debe ser pasado por alto.

El otro programa es Crédito a la Palabra, que aumenta la carga de trabajo y refuerza los roles tradicionales de las mujeres.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**

La investigación aquí presentada resume los hallazgos de un primer intento por analizar el concepto de género que permea en los programas de combate a la pobreza, utilizando el análisis de presupuestos públicos como herramienta. Como tal, refleja un esfuerzo concreto por entender las implicaciones explícitas e implícitas de una serie de programas—sin limitarse a aquéllos que están expresamente etiquetados para las mujeres—a la vez de contrastarlos con la asignación presupuestal que les corresponde. A manera de conclusión es importante resaltar varios aspectos.

En primer lugar, es relevante destacar la profunda dificultad que enfrentamos para dar seguimiento a los programas que integran el combate a la pobreza, a lo largo de varios años. Aún tratándose de un mismo sexenio, se identificaron variaciones importantes en la manera de clasificar los programas, agruparlos e, incluso, especificar su presupuesto. Particularmente en el caso de los programas etiquetados para las mujeres, la tendencia ha sido a integrar sus recursos a programas más amplios, haciendo imposible la identificación de los montos que se les destina.

Estas variaciones hacen sumamente difícil, y en algunos casos imposible, el monitoreo de los recursos por parte de la sociedad civil. Ejemplos de lo anterior son el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, de la SAGARPA y Mujer Campesina, de la Secretaría de Economía, que en el presupuesto del 2000 se podían identificar, pero a partir del 2001 fueron integrados a programas más amplios, sin especificar su monto presupuestal.

En segundo lugar, es difícil hablar de eficiencia en la estrategia de combate a la pobreza en México. Por un lado, no hay consenso en la identificación del universo poblacional al que se busca atender. Al interior de la Secretaría de Desarrollo Social se utilizan diversas metodologías para identificar a la población objetivo—

---

<sup>24</sup> La Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales hizo un monitoreo al Progreso en 10 estados de la república, cuyos resultados fueron presentados al Banco Mundial, a Instituciones Públicas e Instituciones interesadas en el tema.

que van desde el padrón del Progresá hasta la fórmula multidimensional para determinar la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. La falta de consenso se amplía si tomamos en consideración las opiniones de diversos académicos, quienes enfatizan que se está pasando por alto a la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema en el ámbito urbano.

Por otro lado, no se cuenta, por lo menos a la luz pública, con información sistematizada sobre la aplicación final de los recursos. Si bien ha habido esfuerzos concretos por identificar al número de beneficiarios de cada programa, han faltado las evaluaciones sistemáticas del impacto sobre la aplicación de estos recursos directamente relacionados con las y los destinatarios, del porcentaje que representan del universo total, así como del beneficio real que significan para quienes viven en pobreza extrema. Consideramos que éste es un proceso de mediano y largo plazo.

En tercer lugar, además de resaltar la insuficiencia de los recursos asignados a los Programas de Combate a la Pobreza, cabe señalar que los indicadores que desarrollamos para analizar dichos programas desde la perspectiva de género, ilustran los vacíos conceptuales y operativos para introducir el enfoque de género en las políticas públicas.

Muy pocos programas hacen explícita la definición de su enfoque de género; tampoco existe un consenso en la definición que haga suponer que hay una intencionalidad común para introducir la perspectiva de género en las diversas instituciones gubernamentales. Menos aún parten de un diagnóstico que les permita determinar los factores constitutivos de la diferenciación entre hombres y mujeres. Sin estos elementos, las acciones y programas no podrán visualizar la base de la reproducción de la pobreza: la división sexual del trabajo.

Si bien es cierto que algunos programas intentan introducir la perspectiva de género en sus lineamientos de operación, existen profundos huecos que hay que seguir trabajando conjuntamente entre las y los especialistas en materia de género y pobreza y los encargados de elaborar las políticas públicas. En este sentido es importante mencionar que consideramos un retroceso el que se haya eliminado de las reglas de operación de los programas de combate a la pobreza operados por la SEDESOL la provisión explícita de tratar de beneficiar a las mujeres con un 50 por ciento de las acciones y los recursos.

Creemos que los proyectos productivos son los que tienen mayor potencialidad para generar el desarrollo de las mujeres en diversos ámbitos, como facilitar sus capacidades productivas, potenciando sus habilidades y creatividad y promoviendo su organización. Además, éste tipo de proyectos, como el Fondo de Microfinanciamientos a Mujeres Rurales (FOMMUR) y el Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer—al menos en sus reglas de operación—dicen partir del reconocimiento de las desventajas, de la desigualdad y de la exclusión de la población a la que se dirigen; condición preliminar para poder construir una visión

hacia la equidad entre los géneros. Por lo tanto, sostenemos que es importante que los proyectos productivos cuenten con mayores recursos que les permitan llegar a un mayor número de beneficiarias.

Por último, es relevante enmarcar este esfuerzo en los compromisos expresados por el actual gobierno, tanto en materia de equidad de género como de transparencia. Esta investigación ilustra claramente que, la manera en la cual se estructuran los programas de combate a la pobreza, se definen sus lineamientos operativos y se asignan los recursos, no permite identificar la medida en que se están contemplando y atendiendo las necesidades de las mujeres. Por un lado, es indispensable avanzar en el desarrollo de criterios realmente sensibles al género, para resaltar el carácter prioritario e integral que la atención a las mujeres en condiciones de pobreza extrema debe tener. Por el otro lado, esto debe conllevar la sistematización y presentación de información detallada, que permita evaluar cabalmente si esta prioridad se traduce en asignaciones presupuestales acordes.

A final de cuentas, mientras no podamos saber el destino final de cada peso de los escasos recursos asignados al combate a la pobreza, así como la manera en que se está atendiendo las necesidades de las mujeres, los discursos en torno a la equidad y la transparencia sólo seguirán siendo discursos.

## **V. ANEXO 1: Instrumento utilizado para evaluar los programas de combate a la pobreza**

1. TIPO DE PROYECTO:
    - a) Productivos
    - b) Desarrollo de la Comunidad
    - c) Desarrollo de Capacidades Humanas
  2. ¿EL programa CONTIENE UN ENUNCIADO RESPECTO AL "ENFOQUE DE GÉNERO"?
  3. ¿SE ESTIPULA EL PORCENTAJE DE MUJERES BENEFICIARIAS?
  4. ¿EL PROYECTO PARTE DE UN DIAGNÓSTICO GENERAL O SE INTEGRAN, DE MANERA EXPLÍCITA, LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS MUJERES?
  5. TIPO DE INVOLUCRAMIENTO DE LAS MUJERES:
    - a) Individual
    - b) Colectivo
    - c) No se señala
  6. TIPO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.
    - f) Instrumental. Utiliza los roles tradicionales de la mujer dentro de la alimentación, salud y reproducción de la familia.
    - g) Invisibilizada. La mujer no es convocada, no participa y no recibe beneficios.
    - h) Trabajadora. Generadora de ingresos mediante proyectos productivos.
    - i) Gestoras Comunales. Extensión de su rol femenino como proveedora de servicios comunales.
    - j) Sujeta de cambios. Atacan la subordinación y redistribución de los roles de género.
  7. EFECTOS POSITIVOS PARA LAS MUJERES.
    - a) Mejora sus niveles de vida
    - b) Fortalece su posición dentro de la familia.
    - c) Fortalece su posición dentro de la comunidad
    - d) Promueve la organización
    - e) Fomenta el aumento de la autoestima
    - f) Se reconocen como personas con derechos
    - g) Promueven la capacitación técnica
    - h) Promueven la igualdad de oportunidades
    - i) Genera empleo femenino
  8. EFECTOS NEGATIVOS PARA LAS MUJERES
    - a) Aumenta su carga de trabajo
    - b) Deterioran sus condiciones de vida
    - c) Refuerza los roles tradicionales
    - d) No reconocen su aportación económica
    - e) No reconocen el trabajo en la comunidad.
  9. ¿CONTIENE INDICADORES DE GÉNERO?
-

### Anexo 2: Matriz de evaluación de los programas

PROGRAMA	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	Abasto Rural (DICONSA)	Abasto Social de Leche (LICONSA)	Mujeres en Desarrollo Rural	Fondo de Microfinanciamientos a Mujeres Rurales (FONMUR)	Participación de la Mujer en Proyectos Productivos	Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos
	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01
TIPO DE PROYECTO	A A	C C	C C	A A	A A	A A	A A
LEYENDA DE GÉNERO	NO NO	NO NO	NO NO	NO NO	NO NO	NO NO	SI SI
PORCENTAJE	--- ---	..... --- - .....	..... --- - .....	100 100	100 100	100 100	30% .... 30% 40% ---- .....
DIAGNÓSTICO	DG DG	DG DG	DG DG	----- DG	DM ----	NO NO	DG NO
TIPO DE INVOLUCRAMIENTO DE LAS MUJERES	C C	A A	----- -----	B B	A B B	B B	B B
TIPO DE PARTICIPACIÓN	--- ---	A A	A ----	C C	C C	C C	CD .... CE ---- CD ....
EFFECTOS POSITIVOS	A A D D G G	A A	----- -----	A,B B,C C,D D,G G,I I,F	A A G G,I	A,D A,D G,I G,I	ACDGI ---- ACDEH ---- AI ----
EFFECTOS NEGATIVOS		..... .....	A ---- - .....	A ----	----- -----	----- -----	C ----
INDICADORES DE GÉNERO	NO NO	NO	NO NO	SI SI	NO NO	NO NO	SI SI

<b>PROGRAMA</b>	<b>Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales</b>	<b>Zonas Áridas</b>	<b>Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)</b>	<b>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</b>	<b>Maestros Jubilados</b>	<b>Servicios Social Comunitario</b>	<b>Coinversión Social</b>
	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01
<b>TIPO DE PROYECTO</b>	B B	B B	C C	C	B C B	B B	B B
<b>LEYENDA DE GÉNERO</b>	SI SI	SI SI	NO NO	SI	SI SI	SI NO	NO NO
<b>PORCENTAJE</b>	----	----	....	----	60%	50%	----
<b>DIAGNÓSTICO</b>	----	DG DG	DG DG	DG DM	----	DG DG	DG DG
<b>TIPO DE INVO- LUCRAMIENTO DE LAS MUJERES</b>	C C	C,I C,I	... ---	I	C A,B	A A	----
<b>TIPO DE PARTICIPACIÓN</b>	E C,E	C C,D	....	A,D E	----	D D	----
<b>EFFECTOS POSITIVOS</b>	---- A,H	A,D A,D I I	A A	A,C D,G	A,I C	C,G C,G	A,G A,G
<b>EFFECTOS NEGATIVOS</b>	----	----	....	A,C D	C	----	----
<b>INDICADORES DE GÉNERO</b>	SI SI	SI SI	NO NO	SI	SI SI	SI SI	SI SI

PROGRAMA	Empleo Temporal	Programa Mujer Campesina	Programa Tortilla	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES)	Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas	Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)	Crédito a la Palabra
	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01	00 01
<b>TIPO DE PROYECTO</b>	A A	A	C C	A A C C	A A B2 B2 C C	C C	A A
<b>LEYENDA DE GÉNERO</b>	NO NO	NO	SI NO	SI SI	NO NO	NO NO	SI NO*
<b>PORCENTAJE</b>	---- ----	100%	---- .....	50% ---	-----	---- ----	---- ----
<b>DIAGNÓSTICO</b>	DG DG	DG	DG DG	DG DG	DG DG DM DG	DG DG	DG DG
<b>TIPO DE INVO- LUCRAMIENTO DE LAS MUJERES</b>	A A	B	A A	B B	B B	A A	A A
<b>TIPO DE PARTICIPACIÓN</b>	C C	C	A A	C E E	D B	A A	C C
<b>EFFECTOS POSITIVOS</b>	A A I G,I	A, D,G	A A	H A, B D D, E, H	A A C A	A A	A A
<b>EFFECTOS NEGATIVOS</b>	---- ----	----	A,C ....		-----	A,C A,C D,E D,E	A,C A,C
<b>INDICADORES DE GÉNERO</b>	NO NO	NO	NO NO	SI NO	NO NO	SI SI	SI SI



## VI. BIBLIOGRAFÍA:

- Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial: Pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1990.
- Boltvinik, Julio, "IVA y Pobreza!", en *La Jornada*, 9 de febrero del 2001, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, Siglo XXI editores, 1999.
- Burki, S. Javed y G. E. Perry, *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington D.C., 1998.
- Esim, Simel, *Iniciativas de presupuestos para América Latina y El Caribe con enfoque de género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas*, UNIFEM, febrero del 2000.
- GIMTRAP, *Las mujeres en la Pobreza*, México, El Colegio de México, 1994.
- Gordon, Sarah, "Pobreza y programas de política social en México", en *Revista Trabajo Social*, núm. 23, México, 1999.
- Kabeer, Naila, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, PUEG/IIEc/UNAM, 1998.
- Levy, Santiago, "La Pobreza en México", en F. Vélez, *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*, ITAM-CFE, México, 1994.
- Ley de Coordinación Fiscal, texto vigente 2001.
- Red de Promotoras y Asesoras Rurales, "Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)", mayo 2000, mimeo.
- SEDESOL, *Conclusiones y propuestas sobre la incorporación del enfoque de género en los Programas de SEDESOL*, México, nov. 26 de 1999.
- SHCP, *Exposición de Motivos e iniciativa de Decreto para el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001*.
- Vega, Miguel, "Pobreza: dos cifras oficiales", *Reforma*, 21 de enero del 2001, sección A, p. 6.
- Varios Autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés editores, 1999.