



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Efectos de una política focalizada sobre el tejido social. El caso del
Programa de la Mujer en el Sector Agrario en San Lorenzo
Tlacoyucan, Milpa Alta, DF.

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

Blanca Leticia Salazar González

Tutor

Dr. Ricardo Tirado Segura

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Carmen Solórzano
Maestra de vida y amiga entrañable

Agradecimientos

Sin duda alguna, las tesis académicas siempre son trabajos colectivos porque en el proceso, una encuentra la compañía de varias personas. Cada una de ellas, desde el lugar que ocupan, aportan ese apoyo sin el cual estos trabajos no llegarían a buen puerto.

En este acompañamiento yo encontré a Ricardo Tirado, tutor en quien encontré desde el inicio una amplia apertura y disposición hacia el trabajo conjunto. A él mi agradecimiento por sus consejos, su paciencia y su solidaridad.

También encontré a Mónica Guitián, quien aceptó incorporarse a este proceso con la mejor voluntad e interés; junto con Cristina Puga quien me brindó su apoyo en la recta final. También agradezco la orientación del Dr. Gerardo Torres y del Dr. Sergio Sarmiento.

En este proceso tuve compañías especialmente disfrutables porque siempre estuvieron dispuestos a compartir las crisis de todo tipo e imprimieron la motivación requerida para llegar hasta este momento. A veces criticando, a veces cuestionando, otras veces callando, pero siempre con el afecto que sólo los amigos pueden dar. A ellos, en estricto orden alfabético: Ale, Álvaro, Clara, David, Eduardo, Katia y Miriam ¡SALUD!

Y mi reconocimiento a la familia que me tocó: César, Tota, Alita, Cesarito, María Elena, Maisito y Marianita. Siempre dispuestos a acompañar y brindar apoyo incondicional. A todos ellos, mi cariño por siempre...

Índice

INTRODUCCIÓN	6
El Problema y la Investigación.....	6
Metodología.....	11
Características generales de los grupos de Milpa Alta integrados en 2005	14
CAPÍTULO I	17
Marco Teórico	17
I.1 La política social como herramienta de la acción estatal	21
I.2 La política social y sus objetivos según las diferentes escuelas teóricas	23
I.3 Universalismo frente a focalización y selectividad. El cambio en la concepción de la política social.....	30
I.4 Comunidad como espacio de interacción.....	32
1.5 La nueva ruralidad y las características de localidad urbana-rural	38
1.6 Las dimensiones de las relaciones familiares.....	44
CAPÍTULO II	48
El Programa de la Mujer en el Sector Agrario y la zona de estudio	48
II.1 El Programa	48
II.1.1 Aspectos normativos.....	48
II.1.2 Aspectos presupuestales y procedimentales.....	49
II.1.3 Aspectos de control, seguimiento y evaluación.....	52
II.2. Focalización y selectividad	55
II.3 La base teórica que sustenta el Programa	56
II.4 La población objetivo.	58
II.5 Milpa Alta: cohesión: identidad, integración, pertenencia.....	59
II.5.1 San Lorenzo Tlacoyucan	66

CAPÍTULO III	70
Los efectos de Programa	70
III.1 Efectos en el ámbito de la política	71
III.1.1 El objetivo del Programa	71
III.1.2 El criterio focalista y selectivo del Promusag	77
III.2 Efectos en el ámbito del tejido social de San Lorenzo Tlacoyucan	80
III.2.1 Asociación y trabajo colectivo	81
III.3 Efectos en el ámbito familiar	92
III.3.1 La pareja y los hijos	92
III.3.2 Las relaciones de parentesco	94
III.3.3 Las mujeres y hombres mayores	95
III.3.4 El caso de las viudas	95
CONCLUSIONES	97
FUENTES	108

INTRODUCCIÓN

El Problema y la Investigación

En México, a partir de la década de los años noventa la política social se ha orientado fundamentalmente al combate a la pobreza. Esa estrategia ha estado caracterizada por la adopción de criterios de focalización de los beneficios y selectividad de la población objeto de los programas sociales. Este trabajo es un estudio sobre las consecuencias sociales de las políticas públicas diseñadas con esos criterios.

El interés principal es identificar los efectos de un programa diseñado con el criterio de focalización, a partir de un estudio de caso: el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (*Promusag*) en el pueblo de San Lorenzo Tlacoyucan, Milpa Alta, Distrito Federal. No se trata de evaluar el Programa desde su diseño y operación como política pública, sino de observar ciertos aspectos de su aplicación en una dimensión más cualitativa.

Los efectos de la focalización que interesa resaltar son aquellos que impactan el tejido social, compuesto tanto por las familias de las mujeres participantes en el Programa como por los vecinos de la localidad. Así como conocer si dicho programa propicia articulación de esfuerzos, recursos y capacidades y reflexionar sobre los límites del programa y sobre otros elementos que puedan servir para el diseño de mejores programas en la materia.

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (en adelante *Promusag*) fue puesto en marcha por la Secretaría de la Reforma Agraria en el año 2002, consiste en otorgar transferencias monetarias a mujeres que habitan en los núcleos agrarios para el desarrollo de proyectos económicos orientados a la producción y comercialización de bienes o servicios.

Este programa representa una forma de focalización, entendida ésta como la concentración de recursos públicos en la atención a regiones

marginadas o sectores de la población en situación de vulnerabilidad. Cuya modalidad en nuestro país, se ha convertido en la estrategia principal para combatir la pobreza y los problemas que derivan de ella.

Estos programas son de hecho una rectificación al neoliberalismo más puro, puesto que éste sólo se atenía a las fuerzas del mercado. Estos programas reconocen implícitamente que ciertos sectores de la población requieren de programas compensatorios de atención a quienes viven en condiciones de pobreza extrema o son muy vulnerables por diferentes razones.

El *Promusag* está dirigido a mujeres campesinas que por su condición tanto económica como de género, se consideran como un *grupo vulnerable*. Las transferencias monetarias varían según el número de mujeres que se integren a los proyectos -entre 3 y 12-, el monto mínimo equivale a 60 mil pesos y el máximo a 240 mil pesos, más 12 mil pesos de apoyo técnico. Este monto se entrega por única vez.

Una de las características de la focalización es la forma que adopta el apoyo gubernamental: bienes o servicios y/o transferencias monetarias. En el caso del programa objeto de esta investigación, el apoyo se traduce en dinero que se debe aplicar al desarrollo de un proyecto productivo.

Los principales argumentos para atender bajo criterios de selectividad y focalización los problemas asociados a la pobreza, tienen que ver con la heterogeneidad de nuestro país; el aumento de la eficacia y eficiencia del gasto público (Cordera, 2005); así como evitar el paternalismo y las relaciones clientelares (Levy y Rodríguez, 2005). Es decir, se considera que el gobierno es más efectivo en materia social cuando presenta soluciones "a la medida" de la problemática, evitando duplicidad de acciones y dispendio de recursos. Así mismo, se parte del supuesto que al fomentar sus capacidades se desincentiva la pasividad del ciudadano y su manipulación electoral.

Sin embargo, de la aplicación de esa modalidad se desprenden algunos problemas que hacen cuestionable la focalización como un método de atención a la pobreza, adecuado para operar en un contexto de complejidad social sin afectar el ámbito de las relaciones sociales; éste es el aspecto en el que se centrará la presente investigación.

Se parte del supuesto de que la intervención gubernamental no es inocua, puede producir alteraciones en los ámbitos en los que actúa. Es decir, los programas gubernamentales producen efectos en las comunidades en las que se aplican y entre los grupos poblacionales a los que se dirigen. Las políticas pueden derivar en éxito pero también pueden tener efectos no deseados e incluso, contrarios o inesperados.

Focalizar es hacer distinciones, que para sus defensores están plenamente justificadas bajo el principio de "no tratar igual a los desiguales". Estas distinciones, pueden dañar el tejido social, pues al saberse excluido de un apoyo gubernamental cuando se vive en la misma condición de carencia que las personas que sí lo obtuvieron, puede mermar la confianza, la reciprocidad y la cooperación entre las personas de una misma localidad. Además, al incluirse un componente monetario, pueden suscitarse conflictos por el manejo del dinero. Estos efectos que pueden desprenderse de su aplicación, hacen cuestionable la focalización como un método de política pública adecuado ya que entraña una concepción poco propicia para el fortalecimiento de los vínculos interpersonales.

Desarrollar acciones separando a la población por su condición individual de carencia, no necesariamente resuelve el problema de la pobreza. En el caso del *Promusag*, los beneficios son exclusivamente para mujeres, pero apoyar sólo a hombres o mujeres según su edad o condición, puede impedir desarrollar entre ellos acciones conjuntas que pueden disminuir su condición de marginación, esta selectividad no permite sumar experiencias.

Sería mejor impulsar proyectos que involucraran conjuntamente a hombres y mujeres. Integrar grupos mixtos es una modalidad viable dado que en algunas actividades económicas, como la agricultura, la familia entera realiza labores propias de ella. Como sabemos, la sociedad ya se encuentra fragmentada en términos económicos, regionales y étnicos por mencionar algunos elementos generadores de desigualdad, si además de ello separamos a la población para efectos de la política social, existe el riesgo de debilitar la cohesión del tejido social.

La intervención focalizada "por tema" o "de identidad" (Rincón: XLI) o "causas específicas" (Fuentes, 2007) como suele llamarse a las políticas que agrupan a la población (mujeres, varones, discapacitados, etc.) bajo el supuesto de que padecen problemas particulares, es una estrategia que enfatiza la diferencia de la condición individual. Las políticas pueden ser tan específicas como la variedad de condiciones identificadas lo amerite.

Otro riesgo de adoptar esta concepción es que al insistir en la idea de que todos somos muy diferentes entre sí, es que después de un tiempo de aplicar políticas focalizadas, la gente abandone el interés por el bien común, por los valores compartidos, por las causas colectivas. Esas distinciones intrínsecas a la focalización, pueden dañar el tejido social y se corre el riesgo de debilitar o desintegrar las redes de apoyo que pueden existir en un pueblo, o podría obstaculizarse la creación de éstas.

Al renunciar a la universalización del bienestar social se individualiza la pobreza y el riesgo, al focalizar los beneficios en grupos, categorías y segmentos en condiciones de vulnerabilidad y precariedad derivadas de la pobreza, se sustituyen derechos sociales por medidas de apoyo asistencialista, compensatorias, subsidiarias. El bienestar deja de ser un derecho para convertirse en una "oportunidad" por la que los individuos tienen que competir en un ámbito absolutamente personal (Adelantado y Scherer, 2007).

El problema de intervenir de esa manera es que se presentan soluciones aisladas, las cuales no resuelven un problema estructural como lo es el de la pobreza. La intervención gubernamental efectuada en los términos de la individualización de condiciones, lejos de efficientar la acción y el gasto públicos, puede propiciar una disminución del impacto positivo del gasto.

Como hemos mencionado, nuestro país padece gravísimos problemas de pobreza y desigualdad social que debe superar y por tal motivo es necesario estudiar los resultados de las políticas sociales que para ese efecto promueve el gobierno.

En México desde hace 15 años aproximadamente, la política social se aplica en la modalidad focalizada. Dicho esquema, al parecer, tiende a generalizarse no sólo desde el ámbito gubernamental, sino también como una

modalidad de intervención de las organizaciones de la sociedad civil, por tanto, considero que es muy importante conocer las consecuencias de la aplicación de esta estrategia dado que se está convirtiendo en la forma preferente para abordar los problemas sociales.

Si bien es cierto que existen estudios a partir de los resultados del *Promusag*, éstos constituyen evaluaciones del programa en sí mismo, como política pública y no de sus efectos. Se atiende más a la operación del mismo en relación al desempeño gubernamental y la aplicación del gasto, y se soslaya sus resultados en otros campos. Ese tipo de estudios sin duda son útiles pero no suficientes. Es necesario evaluar los efectos del programa en el ámbito de las relaciones de convivencia, en aquellos vínculos que pueden representar redes de apoyo familiar o comunitario, y no sólo en una visión endogámica del gobierno.

En una sociedad tan diversa y compleja como la nuestra, conocer ese tipo de efectos es importante porque la política social en nuestro país tiene el reto de atender tanto esa diversidad, como el cuidado de la cohesión social.

Con este interés se formularon las siguientes preguntas que guiaron la investigación:

¿Cómo afecta en el tejido social la aplicación de un programa diseñado con el criterio de focalización?

¿Cómo se expresan los efectos en la familia? ¿La familia se ajusta a la participación de la mujer en el *Promusag*? O ¿Hay desacuerdos por parte de los miembros?

¿Cómo se expresan los efectos en el tejido social del poblado?

¿El Programa propicia articulación de esfuerzos, recursos y capacidades?

La investigación se inició planteando como hipótesis general que la instrumentación focalizada de programas sociales puede fragmentar o debilitar el tejido social tanto en el ámbito familiar como en el ámbito comunitario. Pues en la localidad, al apoyar a algunas mujeres de San Lorenzo Tlacoyucan y a otras no, se podrían presentar competencia y rivalidad entre ellas que antes del *Promusag* no existían. Y en la familia, podrían presentarse

desacuerdos por la incorporación de la mujer al Programa, al tener obligaciones y compromisos adicionales que cumplir.

Y de manera secundaria, se plantearon las siguientes las hipótesis:

- a) La modalidad focalizada identifica condiciones de vulnerabilidad pero soslaya la carencia de las capacidades que son necesarias para el desarrollo de programas tales como los de financiamiento a proyectos productivos, lo cual puede representar una limitación u obstáculo para obtener verdaderos beneficios económicos. Para *ser* empresarias - aunque a muy pequeña escala-, primero se necesita *conocer* ciertas cosas y/o *saber hacer* algunas otras.
- b) Los programas de apoyo a proyectos productivos propician la creación de asociaciones débiles, sin verdadera vida asociativa porque no consideran el interés de las participantes beneficiadas.

Metodología

Para observar los efectos del programa en el tejido social se aplicaron entrevistas en profundidad a 20 de las 63 beneficiarias del *Promusag* en el núcleo de población de San Lorenzo Tlacoyucan, tanto de los grupos vigentes como de los ya desintegrados; así mismo, se llevaron a cabo entrevistas a familiares mayores de edad que viven con ellas, las cuales suman en total 10 personas.

La elección de dicha técnica obedece a la posibilidad que brinda para observar lo planteado para esta investigación, esto es, los efectos de un programa diseñado con un criterio focalista en el tejido social. Con dicha técnica es posible entablar diálogos más extensos y profundos con las entrevistadas. Con las respuestas cortas de un cuestionario cerrado se

hubieran perdido expresiones de los informantes que aportaron elementos muy valiosos para el análisis. Se anexa el cuestionario utilizado para las entrevistas.

Una encuesta tampoco era la técnica más adecuada porque la población informante del *Promusag*, no es muy numerosa y utilizando sólo la recopilación documental no se hubiera obtenido información que sólo las entrevistas aportan preguntando directamente a los involucrados. Además, la información que existe sobre el Programa no era suficiente para el objetivo de la investigación porque se trata de documentos de tipo técnico (evaluaciones, informes, etc.) que si bien fueron utilizados, no bastaban para el análisis.

Por otra parte, como referencias teóricas se revisaron nociones y conceptos como el de *política social, focalización y universalismo* para explicar el tipo de intervención gubernamental de que se trata el *Promusag; comunidad y localidad urbano rural* para entender cómo es el espacio en el que se aplicó el Programa; así como el de *tejido social y familia*.

Para elegir el universo de trabajo fue necesario revisar la información sobre los grupos de mujeres subsidiados por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). La obtención de la misma fue un proceso bastante tortuoso pues al solicitarla de manera oficial a la institución, ésta demoró varias semanas en dar una respuesta que al final, fue negativa. En primer lugar, porque no había mucha voluntad por proporcionarla. En segundo término, porque los controles que maneja la Secretaría sobre el Programa, no incluyen un seguimiento del desempeño asociativo. Esto último significa que no existe un padrón de grupos vigentes, es decir, de los que continúan funcionando.

La información fue obtenida a través de un ex empleado de la Delegación de la SRA en el Distrito Federal en el año 2005. Dado que fue la única posibilidad de acceder a las fuentes básicas del Programa, de ahí se eligió trabajar con casos de esta entidad y de ese año por ser el único período al que se tenía acceso. La selección de Milpa Alta obedeció a las facilidades de acceso a los lugares en donde se localizaban los grupos.

Por último, es necesario advertir que una limitante del presente trabajo, es el hecho de haber considerado sólo el Programa de la Mujer en el Sector Agrario como universo de investigación. Dados los recursos con los que se

cuenta para una investigación de maestría, no fue posible comparar los grupos del *Promusag* con los de otros programas similares.

Características generales de los grupos de Milpa Alta integrados en 2005

Los grupos que conforman el universo de trabajo para realizar la presente investigación, representan a una parte del universo total de la delegación de Milpa Alta, Distrito Federal; en el año 2005, la Secretaría de la Reforma Agraria subsidió a 30 grupos.

Dichos grupos se distribuyen en seis núcleos agrarios: San Lorenzo Tlacoyucan, San Pablo Oztotepec, San Antonio Tecomitl, San Jerónimo Miacatlán, Villa Milpa Alta y Santa Ana Tlacotenco. Para este estudio se eligieron las asociaciones productivas que se integraron en el primer poblado mencionado, en razón de contar con el mayor número de ellas. Lo anterior se debió a que se partió del supuesto que a mayor número de casos, mayor acceso a información.

Grupos de Milpa Alta integrados en 2005							
Con apoyo del Promusag							
Núcleo agrario	No. Grupos	No. Socias	Tipo de proyecto				Total
			Agrícola	Pecuario	Servicio	Comercial	
San Lorenzo Tlacoyucan	8	63	7	1			8
San Pablo Oztotepec	7	48	1	1	2	3	7
San Antonio Tecomitl	3	24	2	1			3
San Jerónimo Miacatlán	2	16		1		1	2
Santa Ana Tlacotenco	3	28		3			3
Villa Milpa Alta	7	63		7			7
Total	30	242	10	14	2	4	30

Elaboración propia. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria

El monto de los proyectos varía entre 118 y 180 mil pesos. Del total de grupos, 14 fueron subsidiados con 180 mil pesos; 9 proyectos recibieron 178 mil pesos y el resto fueron subsidiados con recursos en un rango entre 118 a 177 mil pesos. En cuanto al tamaño de los grupos, 12 están integrados por 9 mujeres; 10 se constituyen por 8 integrantes; en 4 participan 5 socias; en 2 hay 6 mujeres y en los más grandes, uno cuenta con 10 socias y el otro con 12.

Respecto al giro de los proyectos encontramos que los pecuarios son los que predominan, estos se orientan a la cría y engorda de ganado ovino, bovino, porcino y uno a la crianza de conejos para la producción de carne. En cuanto a número, la especialidad que le sigue a la anterior, es la de tipo agrícola, en cuyo caso predomina el cultivo de nopal y sólo tres son diferentes: uno sobre cultivo de flores nochebuena, otro se ocupa del cultivo de hongos y el último produce y comercializa tochel.¹ Los proyectos tipificados como servicios son: uno de producción de audiovisuales y otro de elaboración de manuales para comercializar productos orgánicos. En los proyectos comerciales se propuso la apertura de una cafetería, un café-internet, otro la venta de nopal en salmuera y el último el diseño y confección de prendas de vestir.

La gran mayoría de los grupos son independientes, es decir, no están afiliados a algún tipo de organización campesina, partidista, social, etc. De los 30 grupos de Milpa Alta, sólo dos son miembros de organizaciones. Uno pertenece a la Fundación Campesina de México A.C. (la cual es una corriente disidente de la Confederación Nacional Campesina); el otro es miembro de la Red Campesina de Organizaciones Campesinas Forestales. De estos grupos, ninguno corresponde a los casos estudiados en San Lorenzo Tlacoyucan.

Finalmente, en la primera parte del capítulo I se hace una exposición de los antecedentes y contexto del problema, así como los planteamientos, conceptos y nociones utilizados en la investigación como soporte teórico. En el segundo capítulo se exponen las características del *Promusag*, de Milpa Alta y

¹ El Tochel es una yerba que crece en el monte y se utiliza para hacer infusiones.

San Lorenzo Tlacoyucan que constituyen la zona de estudio. Y en el tercer capítulo se presentan los hallazgos de la investigación para finalizar con las conclusiones de este estudio.

CAPÍTULO I

Marco Teórico

En este apartado se presentan las nociones y conceptos utilizados en la investigación de un caso de aplicación de un programa social, con el criterio de la llamada focalización: el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (*Promusag*). El objetivo de este capítulo es dotarse de instrumentos teóricos conceptuales útiles para entender y explicar las consecuencias y efectos de una intervención de política pública sobre el *tejido social* de una localidad que se ubica en Milpa Alta, Distrito Federal.

Se exponen tres tipos de conceptos que en las siguientes páginas serán expuestos: 1) los de *política social* y *política social focalizada* para dar cuenta del tipo de intervención en cuestión; los de *comunidad* y *localidad urbano rural* para explicar el tipo de tejido social en que tiene lugar esa intervención, y 3) el de *familia* para abordar las relaciones que se dan entre las mujeres vinculadas por lazos de parentesco que participan en los grupos apoyados por el programa estudiado.

Antes de iniciar con el marco teórico, es necesario exponer los antecedentes del problema y su contexto. El problema a investigar se ubica en el marco de la liberalización del mercado, este último entendido como un alejamiento cada vez mayor del Estado de ciertas funciones que se consideraban propias de él. Es preciso aludir al contexto de grave crisis económica que se presentó sobre todo en la década de los años ochenta, cuyo impacto en el mercado laboral lo transforma y expulsa a los colectivos e individuos más débiles, a los cuales también les representa mayor dificultad para entrar en él. La amenaza del desempleo resurge y alcanza a porcentajes altos de la población. Este acontecimiento marca, de alguna manera, una nueva fase en la que la exclusión, la desigualdad, la marginación - todas ellas

vinculadas a la pobreza-, surgen como fenómenos que alcanzan a grandes sectores de la sociedad.

Los efectos provocados por dicha crisis generaron un debate sobre la pertinencia del modelo económico basado en la intervención estatal del llamado Estado de Bienestar, cuya característica en el terreno social fue la cobertura universal y gratuita a las principales necesidades y riesgos de la población: educación, salud, cuidado infantil, desempleo, enfermedades, muerte, etc.

Entre las principales críticas a tal modelo está la gran desorganización en la actividad económica que provoca, según sus críticos. Por un lado, hace dependientes y ociosos a los beneficiarios, pues si los beneficios llegan a ser muy altos, los individuos ya no querrán trabajar provocando la disminución de la fuerza laboral; así mismo, las personas no querrán realizar los peores trabajos de la economía, eligiendo vivir de los beneficios otorgados. Por otro lado, se plantea que las políticas de bienestar elevan el gasto social, el cual requiere de tasas impositivas altas que desincentivan la inversión productiva y por tanto deriva en la baja productividad; para financiar ese aumento en el gasto social, el gobierno recurre al crédito o a mayor emisión de dinero para financiarlo, esto último genera inflación (Palacios, 2005).

Los argumentos en contra de la viabilidad del Estado de Bienestar enarbolados por los defensores de la liberalización de la economía (que tuvieron su mayor expresión en Gran Bretaña y Estados Unidos), se tradujeron en políticas y medidas que cuestionaban la protección social pública. La corriente neoliberal enfatizó ciertos efectos perversos de algunas políticas sociales, advirtió sobre los vacíos de los esquemas de seguridad social que dejan sin cobertura a miles de personas dejándolos en situación de gran precariedad y planteó la necesidad de transformar la financiación, las dotaciones de servicios y las prestaciones con la intención de evitar el déficit público y encontrar mecanismos de sostenibilidad a largo plazo modificando la relación entre el sector público y privado y buscando una nueva articulación entre el Estado y la sociedad (Estivill, 2000).

A nivel mundial, estos fenómenos marcan el fin de la etapa del *Estado de Bienestar* y de la forma en que éste atendía los problemas sociales mediante programas de cobertura universal y gratuita. En nuestro país, nunca se alcanzó a implementar un esquema de apoyos generalizados y gratuitos para toda la población. Lo más cercano fue la aplicación de un modelo asistencial con subsidios generalizados a una parte de la población más desprotegida.

En nuestro país, en la década de los ochenta se adoptó el modelo liberal de la economía como el principal eje de toda la acción estatal, lo cual tuvo un impacto directo e inmediato en la concepción de la política social, cuya función quedó relegada a la contención de la pobreza, que dista mucho de la búsqueda de la equidad social (Fuentes, 2007).

La reorientación de la política social está estrechamente vinculada a los cambios en el modelo de desarrollo y la consecuente modificación en la política económica. Al instituirse el "combate a la pobreza" como objetivo central de la política social (Levy y Rodríguez, 2005), se limita su alcance, aunque el discurso oficial haga parecer lo contrario. Esta definición a partir de entonces se ha convertido en el eje de la política social y desde entonces, cada administración gubernamental elabora una definición de pobreza, la enmarca en una concepción que le de sustento y diseña las acciones que correspondan a ella.

De esta manera surgieron nuevas estrategias de política, las cuales no sustituyen por completo el asistencialismo pero enfatizan cada vez más la participación del individuo como corresponsable de su propio desarrollo pero sin elementos suficientes para cumplir este nuevo rol. De esta manera se reduce la concepción de la política social, cuya función quedó relegada a la contención de la pobreza, que dista mucho de la búsqueda de la equidad social (Fuentes, 2007).

En 1988 con la puesta en marcha del PRONASOL, el cual constituyó el eje de la política social de esa administración, podemos decir que se dio una transición en lo que respecta a la orientación de los programas sociales, pues si bien se dirigió hacia la población rural también consideraba acciones en el

ámbito urbano. Así mismo, como sus antecesores privilegiaba la orientación comunitaria sin embargo introdujo una modalidad diferente, privilegiando la atención a ciertos grupos de la población como mujeres, niños, jóvenes, maestros jubilados y pensionados, con lo cual se inaugura la atención a *problemáticas específicas* y hasta cierto punto *individuales*.

En la siguiente administración (1994-2000), el gobierno se propuso la reducción de la pobreza extrema, privilegiando la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales. De esta manera se desplegó una serie de acciones dirigidas a determinados grupos de la población definidos como de alta vulnerabilidad y orientó la canalización del gasto público a través de *subsidios focalizados* en beneficio de las personas que por razones de edad, condiciones físicas y sexo, padecen los estragos de la pobreza; sustituyendo así la instrumentación de subsidios generalizados.

El programa más importante de ese gobierno fue el PROGRESA implementado a partir de 1997. Este enfatizó su actuación en el individuo mediante la concentración del esfuerzo gubernamental en el fortalecimiento de sus capacidades básicas como la salud, la educación y la alimentación; así mismo, introdujo el enfoque de género de manera explícita y la focalización como criterio de aplicación de los recursos.

Por su parte, el gobierno del período 2001-2006 planteó cuatro objetivos en materia social: a) reducir la pobreza extrema b) generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables c) apoyar el desarrollo de sus *capacidades* y d) fortalecer el *tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario*, manteniendo el criterio de *focalización* tanto en el ámbito territorial como hacia ciertos grupos de la población y la *subsidiaridad* como principio de corresponsabilidad. La vertiente productiva de la política social de este período, buscó ampliar el apoyo a diversas modalidades de proyectos productivos, capacitación para el trabajo, asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento empresarial.

Hoy la tendencia general en materia de política social es transitar del asistencialismo a la subsidiaridad, ésta última entendida como un principio que otorga a las personas el pleno ejercicio de sus competencias; en esa

perspectiva el Estado no debe suplir esa capacidad porque se considera que lejos de beneficiar, perjudica a los ciudadanos en términos de su desarrollo. Y es a esta línea que responden programas como el *Promusag*.

1.1 La política social como herramienta de la acción estatal

El quehacer estatal es complejo, una manera de abordarlo es a través de sus acciones, las cuales podemos observar en las políticas públicas. El enfoque de políticas públicas nos ofrece un modelo para el análisis de la acción estatal a partir de las tareas implícitas a su función, su caracterización, sus motivaciones, los límites en los que se desarrollan y el análisis de consecuencias de estas acciones en el seno de la sociedad (Dye, 1992). Esta perspectiva centra su atención en el análisis de las decisiones públicas, en la medida que ellas representan pretendidos beneficios específicos para una amplia gama de actores.

Definidas como el producto de las decisiones de una autoridad pública² (Meny y Thöenig, 1992) que deliberadamente pretende un efecto específico, las políticas públicas son la forma que adopta la acción de esa autoridad. Estas políticas cambian dependiendo del tipo de problema a resolver; y pueden también presentarse en diversas formas: como una ley, como un programa, como una disposición local, entre otras. Dichas herramientas de la acción pública, representan un comportamiento intencional y planeado en función de objetivos; no se trata de acciones cotidianas o aleatorias, sino de cursos de acción destinados a cambiar una situación que se considera indeseada. También la inacción puede constituir una política pública, puesto que se puede decidir intencionalmente no actuar frente a un problema y esa decisión constituye también una estrategia para resolver algo. Pero sobre

² Estos autores prefieren el término "autoridades públicas" al de "gobierno" porque el diseño de políticas no es exclusivo de este último, hay instancias que sin ser gubernamentales, operan sobre asuntos públicos y, por tanto, con fondos públicos. En México, tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

todo, la política pública se refiere a un curso de acción y no a una sola decisión singular (Aguilar, 1996). Es decir, son acciones pensadas en una lógica, integradas hacia un fin. No son decisiones aisladas o coyunturales.

En la literatura sobre el tema existen diferentes definiciones sobre las políticas públicas; algunos autores prefieren hablar de los diferentes tipos de políticas en lugar de elaborar una definición exhaustiva. En un artículo muy importante para entender la noción de políticas públicas, Theodore Lowi (1996) elabora una tipología partiendo de que las políticas, por muy variadas que sean, se pueden agrupar según el impacto que se espera que generen. Así mismo, señala que las políticas originan arenas de poder particulares según los productos que estén en juego. Con base en esos criterios las clasifica en: políticas regulatorias (reglamentarias), distributivas y, redistributivas; en una reelaboración posterior el mismo autor agregó la noción de políticas constituyentes o constitutivas.

Por la naturaleza de la presente investigación interesa destacar lo relativo a la *política redistributiva*, la cual como su nombre lo indica, es una acción en la que el Estado establece criterios que permiten acceder a ventajas, y este acceso se otorga a ciertas clases de sujetos o categorías sociales amplias (Meny y Thöenig, 1992). En palabras del propio Lowi "Las categorías afectadas por su impacto son cercanas a las clases sociales..." (Lowi, 1996), puesto que justamente de lo que se trata es de redistribuir recursos a través de acciones públicas. En otras palabras, los efectos finales de una política redistributiva deben ser la reasignación de parte del poder sobre los recursos materiales y culturales de los que más poseen a los menos favorecidos (Montagut, 2000). Las acciones públicas que ejemplifican de mejor manera este tipo de intervención son las que dan contenido a la política social.

El enfoque de políticas es útil para comprender el contenido de la política social, independientemente de las formas que ésta pueda adoptar. Es importante entender que antes que otra cosa, es un conjunto de decisiones que afectan a amplios grupos sociales. La noción de redistribución es un elemento básico para evaluar sus impactos. Es decir,

con la eficacia que cumpla la función redistributiva, en esa medida se podrá saber si es adecuada o no.

La política social es de manera destacada, una forma de intervención estatal. Es decir, en su diseño y aplicación, el Estado es el actor fundamental, aunque no el único pues a veces converge con entidades privadas, organizaciones de la sociedad civil y la familia. Como toda política pública, la política social es una intervención sistemática cuyos resultados pueden observarse también de forma metódica.

La redistribución deriva en una amplia gama, las cuales pueden agruparse en cuatro modalidades: transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares), o indirectas (subsidios a productos básicos), la provisión de bienes (programas de abasto o de complementación alimenticia) y la prestación de servicios (educación y salud) (Isuani, 1991:10). Dentro de las cuales, el *Promusag* se inscribe dentro del primer tipo, es decir, consiste en *transferencias monetarias directas*.

1.2 La política social y sus objetivos según las diferentes escuelas teóricas

El primer problema conceptual que se presenta es el de comprender y explicar la política social focalizada que se orienta a beneficiar a sólo una parte de quienes están integrados en un tejido social específico, excluyendo a otros. Para ello se hace referencia a los conceptos de política social y de focalización.

La definición de política social y los elementos que la conforman, su importancia y jerarquización, varían dependiendo de la escuela teórica de la cual proviene. Sus alcances como instrumento del Estado están directamente condicionados por el contexto económico y las características del sistema político. En "lo social" convergen ambos sistemas, un ejemplo

de ello son las diferentes formas del paradigma de bienestar, cuyas características no fueron las mismas en todos los países capitalistas.

Según Carlos Barba (2000) En el estudio de la política social, podemos distinguir tres escuelas teóricas: la administración social, la economía del bienestar y la teoría crítica de la política social.

Para la *administración social* el objetivo de la política social es el *bienestar*. Una definición muy sencilla y ampliamente aceptada la aportó T. H. Marshall, quien la definió como la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos. La promoción del bienestar está ligada a garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad a través de la transferencia de recursos, bienes y servicios, garantías que desde su perspectiva, se convierten en derechos (Marshall, 1998).

Weale por su parte, clasifica las "dimensiones" de la política social, las cuales integra en tres grupos: la distribución del manejo de recursos a grupos de personas en situación de dependencia (enfermos, viejos, inválidos); algunas dimensiones del consumo a las cuales se les atribuye una importancia social (salud, educación, vivienda); así como la capacidad individual para participar en la vida en sociedad (Barba, 2000). De esta manera, este autor incorpora al enfoque de la administración social, dos elementos centrales: el concepto de "distribución de recursos" y la idea de integración social que se desprende de la manera en que el individuo vive en la sociedad, es decir, hasta dónde está incluido y de qué manera.

La aportación de la escuela de la administración social al estudio de la política social, tiene cuatro conceptos fundamentales: grupos de dependencia, redistribución de recursos, necesidades sociales e integración social. Para sus teóricos siempre que se detecte una necesidad social, alguien tiene que satisfacerla. Siguiendo los planteamientos de Flora y Albert (ibídem), en el caso de las sociedades capitalistas, la industrialización y la urbanización provocan que algunas personas o grupos se vuelvan dependientes, que haya dimensiones del consumo que alcanzan un rango social y haya que atender a quienes se encuentran incapacitados

para participar en la vida de la sociedad. Para esta escuela hace falta satisfacer esas necesidades, promover la integración social, crear un nuevo tipo de ciudadanía, a través de transferencias unilaterales de bienes o servicios y de la legislación de derechos sociales para favorecer a aquellos que se encuentran en situación de necesidad.

La segunda escuela identificada por Barba Solano (2007) es la denominada como *economía del bienestar*. Para ésta, el problema fundamental de la política social no es la atención de las necesidades sociales, sino el *funcionamiento correcto del mercado*, es decir, la intervención estatal se justifica cuando la lógica del mercado no funciona. De acuerdo con autores como Musgrave y Musgrave (Ibídem), tres son las funciones del Estado: reasignar, redistribuir y estabilizar. De las que sólo las dos primeras se enmarcan dentro de la política social pues la tercera se refiere al ámbito de la política económica.

La reasignación de recursos se refiere a los activos con los que cuentan las personas para participar en el juego del mercado, si este último funciona eficientemente, asigna recursos con base en los derechos de propiedad, la riqueza, las aptitudes y la destreza de los participantes. Sin embargo, esa distribución identificada como primaria (Isuani, 1991), con frecuencia genera diferencias en el bienestar de los individuos y es aquí en dónde el Estado puede intervenir para redistribuirlo a través de mecanismos como los impuestos progresivos, la seguridad social, las transferencias monetarias y/o la provisión de servicios o transferencias indirectas.

Sin embargo, tanto la reasignación de recursos como la redistribución tienen la función de resguardar el buen funcionamiento del mercado. A diferencia de la escuela de la administración social, en este enfoque los referentes de la política social no son ni la sociedad ni los individuos como tales. El bienestar de las personas tiene una importancia menos central, sí hay que procurarlo pero no por el bienestar en sí mismo, sino para no afectar al mercado. No importa su bienestar en sentido estricto, sólo en la medida en que carezcan de los recursos suficientes para participar en él.

Dentro de una perspectiva racionalista, Barba Solano (Ibídem) resalta la idea sobre los sujetos de la política social que se inscribe en la corriente teórica denominada *Rational Choice* en la que se asume que los individuos son actores racionales que tratan de maximizar sus beneficios. Los actores son vistos como productores o consumidores y no como grupos sociales. El centro del planteamiento es que los individuos no se conducen con base en valores que hay que interpretar, sino en función de una racionalidad medios- fines, que es la del mercado.

Esta idea del sujeto construida desde una concepción económica liberal es muy importante para entender la lógica implícita con base en la cual fue diseñado el *Promusag*, dado que el Programa asume que las mujeres estarán convencidas de que el apoyo recibido es una solución a sus problemas derivados de la pobreza y con esa convicción, harán su mejor esfuerzo para el éxito del proyecto. Esta "racionalidad" no está presente en los casos estudiados y nos ocuparemos de ello con más detalle en el siguiente capítulo.

Por último, en la que Barba Solano ha identificado como la escuela de la *teoría crítica de la política social*. Desde esta perspectiva, los principales objetivos de la política social son, de manera resumida, la reproducción social, la legitimación política o el control social, la regulación del mercado de trabajo y la integración social (Ibídem).

James O'Connor (1974) señala que la política social juega un papel muy importante para la reproducción de la clase trabajadora y la manutención de la población no trabajadora, es decir, a los desempleados, los enfermos y al conjunto de la familia. Dicha reproducción es considerada indispensable para la viabilidad del sistema capitalista en tanto que la fuente del valor y la plusvalía es el trabajo. Los instrumentos para realizar esas funciones se traducen como contribuciones a los presupuestos de los hogares de los trabajadores a través de: beneficios monetarios, subsidios al precio y la oferta de mercancías fundamentales para el consumo social (como la vivienda) y la provisión directa de servicios (salud y educación) para garantizar la disponibilidad de la fuerza de trabajo.

De esta manera, la política social se constituye en una herramienta útil tanto para asegurar el consenso social frente a la intervención estatal como para enfrentar el disenso (Ibídem).

Por otro lado, esta perspectiva teórica también identifica en la política social, un papel fundamental en la integración o exclusión de categorías sociales estableciendo lo que Bruno Lautier (1979) llama *los contornos de lo social*. Es decir, el Estado regula a la fuerza de trabajo, establece quienes pueden ser trabajadores y quiénes no. Los "no trabajadores" -que para la escuela de la administración social son la población "dependiente" - no tienen acceso a la seguridad social, de esta manera hay sectores protegidos institucional y normativamente, y otros que quedan excluidos de ese esquema de protección, formando con ello una estructura secundaria que se agrega a la del mercado para integrar o excluir a categorías sociales.

Esta línea teórica es muy interesante porque en la escuela de la administración social, la integración es asumida como una función fundamental de la política social, para la *teoría crítica* esa función puede ser ambivalente pues puede presentarse como herramienta integradora pero también expulsora de la protección social. Un ejemplo puede ser el de los menores de edad, quienes de manera legal no tienen acceso al empleo porque la legislación establece que no deben trabajar. Pero cuando están insertos en el mercado laboral, eso les impide estar protegidos por los mismos derechos laborales que los adultos y por esa razón, sus condiciones laborales pueden derivar en alta precariedad.

En Vicente de Paula Faleiros (2000) podemos encontrar un planteamiento útil acerca de los grupos-meta, el cual podemos inscribir en la escuela de la *teoría crítica*. Este autor señala que es principalmente en función de ciertas categorías de población que las políticas sociales son presentadas: los grupos son clasificados ya sea por edad (infancia, jóvenes, ancianos), por criterios de normalidad/anormalidad (enfermos, madres solteras, niños de la calle). En opinión del autor esta forma de clasificar a las poblaciones meta de las políticas sociales, al mismo tiempo que las

divide y las fragmenta, tiene como objetivo etiquetarlas para controlarlas, caracterizarlas para aislarlas.

Podemos desprender de este planteamiento que dicha clasificación no tiene el propósito de la eficacia y la eficiencia que el actual discurso oficial sobre política social se presenta en México. Este argumenta que a mayor especificidad en el diseño de la política, mayor y mejor será su impacto. Para esta perspectiva teórica no se trata de un criterio puramente técnico, esa forma de agrupar a la población tiene además un objetivo ideológico.

En resumen, para el enfoque de la *teoría crítica* el propósito de la política social no es ayudar a poblaciones dependientes, ni garantizar el acceso a los derechos sociales que confieran ciudadanía social, ni transferir recursos para participar en el mercado, sino asegurar la reproducción del sistema capitalista.

La importancia de exponer las escuelas teóricas del estudio de la política social es rescatar algunos conceptos que ayuden a entender la concepción del *Promusag*, como el caso del que se ocupa la presente investigación y abordarlo desde una perspectiva crítica y objetiva que permita alejarse del discurso oficial. Al revisar dichos enfoques encontramos que la política social forma parte de la intervención estatal en un ámbito muy complejo como es lo social; constituye un conjunto de decisiones que afectan a amplios grupos sociales; su contenido implica transferencias –directas e indirectas–, reasignaciones, redistribuciones y prestación de servicios. Estas herramientas puede servir para igualar a amplios sectores de la sociedad a través de instituciones, derechos y prestaciones sociales; compensar los costos de la marcha eficiente del mercado así como corregir fallas mercantiles en la asignación de recursos, que dejan fuera del mercado a ciertas categorías sociales.

En otras palabras, la política social tiene una importancia central en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el mantenimiento de ciertos niveles de cohesión social. Pero al mismo tiempo, también puede contener el propósito de reproducir el orden social y legitimar el orden político, a la vez que controla el disenso social,

organizado o no. Estos objetivos constituyen lo que en este trabajo se asumirá como la orientación fundamental de la política social.

También es importante rescatar para este trabajo la concepción del sujeto como individuos racionales maximizadores de sus beneficios retomada de una corriente teórica muy amplia de la Ciencia Política representada por la escuela del Rational Choice. Así como entender que conferir recursos, transferir ingresos, o dotar de servicios públicos a determinadas categorías sociales, implica con frecuencia excluir a otras.

Si la política social al fijar los contornos de su intervención integra a ciertos grupos pero excluye a otros, la focalización de recursos y selectividad de poblaciones -criterios de los que nos ocuparemos en el siguiente apartado de este capítulo-, tienden a agudizar el fenómeno de exclusión.

1.3 Universalismo frente a focalización y selectividad. El cambio en la concepción de la política social.

En la parte introductoria de este trabajo se expuso la idea de un cambio en la orientación de la política social en México a partir de la primera mitad de la década de los años noventa. Cabe señalar que esa reorientación se puede identificar en el conjunto de los países latinoamericanos en su conjunto desde la década anterior. Para Susana Sottoli, el nuevo enfoque puede ser caracterizado con las nociones de: *compensación*, entendida esta como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural; *selectividad y focalización*, es decir no se aportan de manera universal y homogénea servicios y beneficios a todos, sino que los concentran en grupos-meta previamente definidos; este nuevo enfoque de política social también se propone la *privatización* de parte de los servicios sociales y la *descentralización* de ellos mediante la transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales a actores privados o a actores estatales regionales y locales (Sottoli, 2008).

De la nueva configuración de la política social interesa abordar aquellos aspectos relacionados con los criterios de selectividad y focalización, dado que en este trabajo se plantea que dichos criterios pueden actuar como posibles elementos fragmentadores y desestructurantes del tejido social y de la cohesión existente en las localidades donde se aplica.

De manera sucinta, la focalización consiste en "... dirigir el gasto social mediante programas específicos (...) a públicos selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia" (Adelantado y Scherer, 2007: 146).

Para Ernesto Cohen y Rolando Franco "Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de

bienes y servicios" (Cohen y Franco, 2005: 64). Desde su perspectiva, la focalización permite mejorar el diseño de los programas sociales pues cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (la población objetivo), más fácil resultará diseñar soluciones diferenciadas y específicas, lo cual deriva en la eficiencia del uso de los recursos al concentrarlo en ciertos grupos y por tanto, en el aumento del impacto de los programas (Ibídem).

Según estos autores la focalización es una concepción progresista/redistributiva "... se trata de una forma de discriminación positiva de grupos especiales de la población, que demandan una atención especial para hacer efectiva una inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes o servicios socialmente producidos, de modo de situarlos en un estadio de dignidad" (Ibídem: 56).

Cohen y Franco abundan sobre las razones por las cuales debe optarse por la focalización y en la necesidad de evitar el universalismo argumentando que el principio de equidad indica que, para superar las diferencias, es necesario tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (lo que se ha llamado "acción afirmativa" o "discriminación positiva"). Señalan que una oferta homogénea (universalismo) para atender situaciones heterogéneas sólo puede conducir a que se mantengan las diferencias originarias, se asignen de manera ineficiente los recursos y no se solucionen los problemas. El principal argumento en contra del universalismo es que las políticas con criterio llegan primero a quienes tienen menos necesidad de apoyo social. Afirman que en el pasado, estas políticas atendieron o terminaron privilegiando a sectores que tenían capacidad de presión social sobre el Estado, en especial a la clase media (Ibídem).

Alejandro Molina define la diferencia entre universalismo y focalización, señalando que mientras que ésta última es un instrumento de racionalización y permite conformar estrategias de atención a los grupos de mayores carencias, los programas universales "tienen como objetivo principal constituirse en el corazón de los cinturones de protección, buscando evitar que

aquellos individuos u hogares cerca de padecer pobreza, eviten hacerlo” (Molina, 2002: p.33). En este sentido las políticas focalizadas son correctivas y las universales son preventivas. Las primeras atienden los efectos y los segundos pretenden evitar posibles causas de pobreza.

En cuanto a la selectividad, no hay que soslayar que siempre ha estado presente en la política social mexicana, pues las políticas universales sólo cubren a la población ocupada, y los excluidos del mercado de trabajo nunca han tenido acceso a esa cobertura como sí es el caso en otros países. Sin embargo, el cambio en la concepción de la política social a partir del abandono del paradigma del estado del bienestar, acentúa la selectividad, misma que se constituye en un requisito previo a la focalización.

1.4 Comunidad como espacio de interacción.

Hasta aquí, tenemos ya elementos conceptuales para pensar en la política pública que impulsa el *Promusag* en una localidad cuyo tejido social se encuentra en riesgo de daño por la acción discriminatoria hacia una parte de los integrantes de ese tejido de relaciones.

El objeto de la política social son las personas, ya sea en su condición individual o agrupadas según los fines de una política en particular. Pero las personas se relacionan y habitan espacios en donde ocurren procesos previos a la aplicación de la política de que se trate. Estos espacios pueden pensarse con la noción de tejido social o conjunto de relaciones sociales que se dan en una determinada localidad y este término –que no concepto- trae a nuestra mente resonancias de lazos, de vestido, de calor, de protección, de unión, de fibras que se entrelazan, de fortalezas, de unión que hace la fuerza.

A fin de investigar las consecuencias de la aplicación de la política social, es conveniente definir cuál es el tipo de tejido social sobre el que va a intervenir la política pública que estamos estudiando. Para ello probaremos la

capacidad explicativa del concepto de *comunidad*, el cual ha sido ampliamente utilizado en México por los diferentes profesionales de diferentes disciplinas de las ciencias sociales para conceptualizar a pequeñas localidades rurales, más o menos apartadas; en particular, a los pueblos indígenas. En lo que sigue examinaremos qué tan adecuado es este concepto para pensar al pueblo de San Lorenzo Tlacoyucan, Milpa Alta, Distrito Federal, lugar en el que se integraron los grupos de mujeres seleccionados como casos de aplicación del *Promusag* que se están estudiando en esta tesis y pareció que en principio podía ser pensado adecuadamente con ese concepto.

Existen muchos usos y niveles de análisis de ese concepto. En el uso habitual de la palabra, se llama comunidad a cualquier conjunto humano que comparte algunas características; se habla así por ejemplo de la comunidad cristiana, de la comunidad nacional, de la comunidad académica o de la comunidad empresarial entre un infinito número de supuestas comunidades que en nada se parecen entre sí. En este caso, el término se utiliza como una modalidad de agrupación entre individuos, definida por intereses y actividades afines.

En las ciencias sociales existe una amplia tradición de esfuerzos encaminados a dotar al concepto de un contenido teórico. Entre los autores que forman parte de esa tradición, se encuentra Ferdinand Tönnies (1979), el cual hizo una sólida construcción del concepto. En su diferenciación entre *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* (traducidas al español como comunidad y sociedad), distingue tipos de vínculos sociales que dan lugar a dos formas colectivas particulares. En su estudio, las organizaciones sociales deben su peculiar existencia a las relaciones entre los individuos que las componen. Para Tönnies, el tipo de voluntad de los involucrados es la que determina la naturaleza de esas formas de relación social. En sus planteamientos hay dos tipos de voluntad: la natural y la racional. La primera origina la *Gemeinschaft* y se define por una "relación de comunidad" o de "comunidad"; la segunda propicia la *Gesellschaft*, que a diferencia de aquella, se construye con base en una "relación de sociedad", de tipo contractual (Tönnies, 1979).

En la comunidad (*Gemeinschaft*) hay una agrupación natural que se caracteriza por la perfecta unidad y concordia de las voluntades individuales. Ningún individuo en particular ha querido integrarla, ahí está, es una relación instintiva y afectual, basada en la larga duración de la convivencia. En esta organización social, los individuos se regulan por reglas y creencias comunes; hay una moderada división del trabajo, unas relaciones personales fuertes e instituciones sociales relativamente simples. Para este autor los casos típicos de comunidad son la *casa*, la *aldea* y la *villa* o *poblado* (Agramonte, 1965).

Tönnies vio en la familia la expresión más perfecta de comunidad, pues en ella existe una relación de tipo *natural*, es decir no elegida; desinteresada porque las relaciones entre sus integrantes no está determinada por lo que pudieran obtener unos de otros, sino que su relación está compuesta por actos espontáneos. "La vida de la familia es la base general de la vida en la *Gemeinschaft*, subsiste en la vida de la aldea y de la villa. La comunidad aldeana y la villa pueden considerarse familias grandes..." (Tönnies, 1979: p. 70). Entre una villa y aldea la diferencia está en el tamaño y por tanto en la complejidad de relaciones intrínsecas.

El autor identifica en comunidad y sociedad etapas que se continúan: "...se contraponen entre sí dos períodos en la historia de los grandes sistemas de cultura: a un período de *Gemeinschaft* sigue un período de *Gesellschaft*." (Ibídem: p.72)

La comunidad, en el sentido de Tönnies, corresponde a la solidaridad mecánica o por semejanzas en la definición de Durkheim (1973). Este último va a distinguir, a partir de la división del trabajo, entre dos grandes tipos sociales, una sociedad cuya cohesión derivaba de una *solidaridad mecánica*, no diferenciada o débilmente diferenciada, caracterizada por la similitud de sentimientos, valores y creencias entre sus miembros, homogénea. Este tipo de solidaridad es propio de sociedades pre-modernas, tradicionales y más rígidas. Y otra sociedad basada en una *solidaridad orgánica* propia de sociedades más diferenciadas, cuyas funciones sociales son más diversificadas, en la que los individuos son libres y autónomos, y a la vez más

interdependientes de los otros por una mayor especialización que es consecuencia de la división del trabajo.

Este autor no utiliza los términos comunidad y sociedad pero su planteamiento alude a una diferencia entre dos tipos de organización social que se parecen a las construidas con aquellos conceptos.

Otra contribución teórica sobre el concepto de comunidad la aportó Max Weber, en su obra *Economía y sociedad* (2005) plantea: "Llamamos *comunidad* a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social –en caso particular, por término medio o en el tipo puro- se inspira en el *sentimiento* subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de *constituir un todo*." En contraposición, dice "Llamamos *sociedad* a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una *compensación* de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una *unión* de intereses con igual motivación. La sociedad de un modo típico puede especialmente descansar (pero no únicamente) en un acuerdo o pacto racional, por declaración recíproca." (Weber, 2005: p. 33)

Weber al igual que Tönnies encuentra en la comunidad elementos afectivos, emotivos y tradicionales; en cambio en la sociedad destaca un componente fundamentalmente racional, es decir acciones orientadas por la persecución de intereses. Sin embargo, aclara que no existen comunidades y sociedades totalmente puras, pues la mayoría de las relaciones sociales contienen rasgos tanto de una como de la otra. Otro rasgo distintivo de la comunidad es que, aunque no está exenta de conflicto, la lucha no es una orientación de la acción colectiva constante. A diferencia de la sociedad en la cual la mayoría de las veces se encuentra la presencia de intereses en pugna (Weber, 2005).

En el planteamiento de Max Weber se destaca que no toda participación común deriva en comunidad. Para el autor, no es suficiente compartir características comunes, lo cual puede orientar la acción de un modo homogéneo pero no necesariamente se trata de una comunidad. Ésta existe sólo cuando está presente el "... sentimiento de formar un todo" (Ibídem: p. 34), es decir, cuando los integrantes compartan el interés de pertenecer a esa

relación social. Quizá por este rasgo, encuentra en la familia la mejor expresión de comunidad -semejanza que está presente también en Tönnies-, no obstante alguno o varios de sus integrantes puedan orientarse por fines más bien racionales.

Como podemos observar, Weber destaca como rasgo distintivo tanto de comunidad como sociedad, la motivación que une a los individuos. Lo que vincula en la primera es un sentido de pertenencia ya sea por afecto o tradición, o por una fraternidad conveniente. En la comunidad vecinal, el autor identifica la fraternidad como una cooperación por necesidad. No es un apoyo totalmente desinteresado pero tampoco se da bajo el "principio racional del mercado". En cambio la sociedad se constituye por intereses racionales, entraña por definición, compromisos e intereses en pugna.

Desde otra perspectiva teórica, Arturo Warman (1985) señala que el vocablo comunidad se usa de manera preferente para referirse al mundo rural y, concretamente, como sinónimo de localidad rural, implicando un tamaño pequeño, poca complejidad y, con frecuencia, atraso, subdesarrollo y hasta barbarie. Este uso, que fue muy común en el medio de las ciencias sociales y los círculos técnicos gubernamentales ligados a los programas de desarrollo rural, se origina de manera directa en el trabajo que realizó Robert Redfield en México en localidades de Morelos y Yucatán (Warman, 1985).³

Para Redfield el elemento territorial es definitorio. En las localidades que estudió encuentra un espacio físico de pequeñas dimensiones que implica una relación interpersonal directa entre todos los habitantes. Una escasa complejidad de su estructura económica y social, la cual imprime homogeneidad entre ellos. Distingue límites perfectamente identificables y un alto grado de autosuficiencia en la satisfacción de necesidades de sus integrantes. De manera opuesta, la ciudad es heterogénea, compleja, dependiente del intercambio para la satisfacción de necesidades, y en ella es muy difícil marcar las fronteras que establecen la identidad, por tanto las relaciones entre la gente deben regirse por normas y contratos sociales

³ El trabajo citado por A. Warman se refiere a *The Little community, peasant society and culture*, escrito por Robert Redfield en 1947.

concretados en complejas instituciones. Al igual que Tönnies, también Redfield establece entre localidad rural y ciudad, una secuencia evolutiva, corresponden a dos etapas de la vida social, por lo cual ve como un hecho inevitable, el tránsito de la comunidad a la ciudad (Ibídem).

Quizá la amplia aceptación que tuvo la concepción de *pequeña comunidad* referida por Warman se deba a la concreción de la caracterización ofrecida por Redfield. Sobre todo en el ámbito gubernamental, una definición tan específica -aunque limitada-, debió representar una gran utilidad al momento de plantear los programas comunitarios como modelo de desarrollo que aparecieron en la década de los años sesenta.

Entre los autores revisados encontramos algunas constantes. En primer término, la oposición de comunidad a sociedad, los autores como Weber y Tönnies hacen referencia a elementos "subjetivos" cuando definen comunidad y "racionales" cuando la noción es sociedad. Así mismo, hay elementos comunes en sus definiciones sobre comunidad, encuentran voluntad o sentido de pertenencia, ayuda mutua o fraternidad, unidad frente a otros, un espacio o territorio común y proximidad física; que está alejado y aislado de otras localidades y, desde luego de las grandes ciudades-sociedades.

De estos componentes, interesa rescatar aquellos que puedan verse afectados por la operación de un programa gubernamental focalista. Entre los componentes comunes al concepto de comunidad retomaremos para este trabajo la dimensión de la ayuda mutua o reciprocidad (o fraternidad en el sentido de Weber) en un espacio de proximidad física por tratarse de aquella dimensión más susceptible a alterarse con motivo de la injerencia gubernamental bajo criterios de selectividad y focalización.

Sin embargo, en el concepto de comunidad encontramos cierta limitación en su aplicación pues los medios e infraestructura modernos de transporte (ferrocarril, carreteras, automóviles, aviones) y de comunicación (telégrafo, teléfono, radio, televisión e internet) han terminado con el aislamiento de las aldeas antiguas. Es decir, la realidad cambió e hizo que este concepto, en su formulación clásica, ya no sea tan útil y aplicable con todos sus elementos.

A continuación diremos algo sobre nuevos conceptos que rivalizan con el ya examinado de comunidad, para dar cuenta de localidades como la de San Lorenzo Tlacoyucan en la que se dieron los casos de aplicación de la política del *Promusag* que estamos estudiando. Se trata del concepto *localidad urbano-rural*.

1.5 La nueva ruralidad y las características de localidad urbana-rural

El *Promusag* es una política orientada al ámbito rural, está dirigida a las mujeres que habitan en los ejidos y comunidades agrarias, razón por la cual es importante mirar ese espacio a través de algunas categorías. Uno de esos conceptos es el de *nueva ruralidad* el cual alude a los cambios experimentados en el campo a partir del fenómeno de la globalización.

Los cambios que se gestaron a raíz de “la intensificación del dominio del capital sobre el agro en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado”, desataron una serie de fenómenos que hoy se encuentran presentes en la realidad rural latinoamericana: crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, concentración de la pobreza en el medio rural; ampliación de la exclusión social de las poblaciones rurales; la difusión creciente del trabajo asalariado; la precarización del empleo rural; la multi-ocupación; la exclusión de pequeños y medianos productores del sector; las continuas migraciones campo-ciudad o a través de las fronteras; la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados, fundamentalmente externos (Concheiro, 2006).

Frente a esta nueva realidad —que trastocó profundamente las condiciones estructurales del agro latinoamericano—, las sociedades rurales han mostrado una multiplicidad de respuestas, actores, funciones y dinámicas sociales, económicas y culturales, que obligaron a dar un giro en las premisas que, hasta la década de los setenta, sustentaron los estudios rurales.

La complejización de las sociedades contemporáneas, pone en entredicho las dicotomías que alimentaron los estudios de la “ruralidad”; la

clara división entre lo urbano y lo rural, entre la industria y la agricultura, y las que enfrentaban lo moderno a lo tradicional, empezaron desdibujándole hasta plantearse un nuevo paradigma, esto es, nuevas preguntas básicas, para definir una “nueva ruralidad”. La industrialización de la agricultura y la urbanización de las comunidades rurales acabó con la ruralidad tradicional, pero no con la ruralidad” (Gómez, 2002:12).

No son pocos los autores que se han enfrentado a la problemática de definir y consensar términos como *rural*, *urbano* o *ciudad*, debido a la complejidad inherente del tema y a las realidades diferentes de cada país. Los geógrafos Pablo Villalvazo, Juan Pablo Corona y Saúl García han hecho una revisión sobre dicha problemática conceptual, misma que se presentará de manera resumida a continuación.

En el Anuario Demográfico de las Naciones Unidas se señala que: “...no existe un punto en el continuo que va desde la gran aglomeración a los pequeños agrupamientos o viviendas aisladas en donde desaparezca lo urbano y comience lo rural; la división entre la población urbana y rural es necesariamente arbitraria” (Villalvazo, Corona y García, 2002:19).

Por ejemplo, James H. Johnson menciona que “...el procedimiento usual consiste en definir como urbano todo asentamiento que tenga un tamaño, una densidad de población y una estructura de empleo determinados –mientras que la población que reside fuera de dicho asentamiento se define como rural- (...)” En este caso se define lo rural como lo que no es urbano, es decir, la condición rural se define por exclusión. O por el tipo de actividades económicas que se practican en el lugar a definir. Por ejemplo, la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca constituyen ocupaciones rurales.

En la revisión, los geógrafos mencionados también incluyen a Durkheim, autor que infirió que el tamaño de un núcleo propicia “...heterogeneidad, división del trabajo y un modo de vida diferente, opuesto al que se da en las comunidades rurales pequeñas”. En el caso de este autor, podemos notar que enfatiza la importancia del número de habitantes.

Hacia 1928, P. Sorokin y Zimmerman definieron ocho grupos de variables que desde su perspectiva distinguían las condiciones de vida rural y

urbana; estos aspectos son: empleo, medio ambiente, tamaño de la localidad, densidad de población, homogeneidad de la población, diferenciación social, movilidad y sistemas de interacción social (Ibídem).

En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que lo *rural* se identifica con una población distribuida en pequeños asentamientos dispersos, con una baja relación entre el número de habitantes y la superficie que ocupan, así como predominio de actividades primarias, niveles bajos de bienestar y de condiciones de vida. Lo *urbano* se relaciona con el concepto de ciudad, o sea un espacio geográfico creado y transformado por el hombre con una alta concentración de población socialmente heterogénea, con radicación permanente y construcciones continuas y contiguas, donde se generan funciones de producción, transformación, distribución, consumo, gobierno y residencia, existiendo servicios, infraestructura y equipamiento destinado a satisfacer las necesidades sociales y a elevar las condiciones de vida de la población (CONAPO, 1994: 4-5).

Luis Unikel (1975), elaboró un ejercicio en el cual consideró, además del tamaño de la población, el porcentaje de otras variables que fueran características diferenciales de los espacios rural y urbano, como: población económicamente activa dedicada actividades no agrícolas, alfabetismo, educación, población asalariada y población que habla español, usa zapatos y vestidos no indígenas. Como resultados de ese estudio, concluyó que en México, para esa década, el rango de 15 mil habitantes establecía una distinción entre lo urbano y lo no urbano; 5 mil pobladores constituía una división poco clara para distinguir las localidades rurales de las no rurales; entre 5 y 15 mil habitantes existían localidades con atributos rurales y urbanos.

Con estos atributos, Unikel definió cuatro grupos para clasificarlas:

- Localidad rural: menor de 5 mil habitantes.
- Localidad mixta rural: de 5 mil a menos de 10 mil habitantes.
- Localidad mixta urbana: de 10 mil a menos de 15 mil.
- Localidad urbana: de 15 mil habitantes en adelante.

Finalmente, el INEGI (1993) –en un estudio sobre el grado de urbanización- manejó los siguientes indicadores:

- Población rural: proporción de la población que habita en localidades menores a 5 mil habitantes.
- Población semirural: proporción de la población que vive en localidades de 5 mil a menos de 15 mil habitantes.
- Población urbana: población que vive en localidades mayores de 15 mil habitantes.
- Trabajadores en labores agropecuarias: proporción de la población ocupada en actividades agropecuarias.

Hoy en día, el INEGI comercializa cartografía urbana bajo los criterios censales ya mencionados: mayores de 2 500 habitantes, o bien que sean cabeceras municipales aunque no cumplan con este requisito.

Por otro lado hay que señalar que existen localidades que a pesar de conservar ciertos rasgos rurales, han sido absorbidas o integradas por las ciudades. Este tipo de población pueden ser descrita como localidad urbana-rural. Dichos vocablos no constituyen un concepto propiamente dicho, es una noción útil para pensar en un lugar como San Lorenzo Tlacoyucan.



La Zona Metropolitana del Valle de México por ejemplo, incluye a la delegación Milpa Alta, lugar de cuyo territorio forma parte el pueblo de San Lorenzo Tlacoyucan. Este hecho implica que el aislamiento típico del concepto de *comunidad*, no se cumple en el caso de este pueblo, ni tampoco otros de sus componentes como se ha señalado en párrafos anteriores. Basta con observar la cantidad de gente que entra y sale del poblado hacia la Ciudad de México; dicha conexión queda patente con la cantidad de rutas de transporte público que transita del centro de Milpa Alta hacia varios puntos de la ciudad.

Los destinos principales son el paradero de la estación Taxqueña del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), y dos de los principales centros de comercio del Distrito Federal: el mercado de la Merced, ubicado en el centro de la ciudad; y la Central de Abastos de la Ciudad de México, en Iztapalapa. Existen otras rutas más cortas que comunican Milpa Alta con Xochimilco o con los pueblos de Tláhuac y Tulyehualco; o bien, otras más que prestan el servicio entre los pueblos de la delegación. Además, existe una ruta de autobuses foráneos que tiene sus terminales en Xochimilco y Oaxtepec, y atraviesa Milpa Alta desde el noroeste hasta el sureste.

1.6 Las dimensiones de las relaciones familiares

Otro de los conceptos que desde las primeras visitas a San Lorenzo Tlacoyucan pareció que sería útil es el de familia, pues se vio que los proyectos productivos apoyados por el *Promusag* se veían afectados de manera muy evidente por las relaciones familiares en las que están involucradas las participantes. De ahí que haya hecho una exploración de la utilidad de este concepto para dar cuenta de la dinámica que se suscita en los proyectos mencionados.

A menudo se ha definido a la familia como un grupo de parentesco cuyos miembros reconocen entre sí; que forman parte de una organización doméstica, lo que unos autores llaman "hogar", y otros refieren el "compartir el mismo espacio físico"; además de existir una "interacción significativa" de esas personas (Sefchovich, 2008).

Pero la familia es algo más que eso. Es también una unidad económica (de ingreso, de gasto y de consumo), el espacio de reproducción de la especie y de la fuerza de trabajo, así como de los valores sociales y de las pautas culturales y simbólicas y es el lugar donde se aprenden las reglas de la socialización y de los sentimientos y las relaciones. Por algunos ha sido definida como la "célula básica de la sociedad". Es también "la organización responsable de la existencia cotidiana de sus integrantes produciendo, reuniendo, y distribuyendo los recursos que hagan posible la satisfacción de sus necesidades básicas" (Ibídem).

Caroline Moser, presenta una perspectiva de la familia como unidad económica, la cual es útil para este trabajo. Su planteamiento va en el sentido de que las relaciones cuyo contenido es la reciprocidad y el apoyo mutuo pueden convertirse de simples interacciones cotidianas -ya sea en la familia o con los vecinos- en importantes redes de apoyo. Para algunos autores, dichas redes constituyen un activo del cual puede hacer uso la gente que vive en condiciones de pobreza y marginación (Moser, 1996), e incluso convertirse en una especie de sistema de seguridad social el cual muchas veces sustituye al que no proporciona el Estado (Adler, 1975).

Caroline Moser propone una metodología para identificar impactos de la pobreza en familias -considerando tanto sus relaciones internas como externas-, acudiendo a un modelo que denomina *matriz de vulnerabilidad*. En el modelo identifica los recursos con los que cuentan las familias: la fuerza de trabajo, la vivienda, el capital humano, las relaciones domésticas y el capital social; y desde su perspectiva, son estos los *activos* que operan como protección frente a la vulnerabilidad, y en la medida en que se tenga una mayor o menor cantidad de ellos, en la misma proporción, las personas tendrán la capacidad de responder a condiciones adversas.

El activo *fuerza de trabajo* incluye el número de miembros en posibilidad de trabajar, si cuentan con empleo y de qué tipo; en el activo *vivienda* se resalta el régimen de propiedad de ésta y sus condiciones; el *capital humano* se refiere a si la familia cuenta con educación, salud y alimentación y en qué medida; el activo *relaciones domésticas* comprende el tipo de relaciones entre los miembros de la familia, por ejemplo: el grado de colaboración, la dinámica de obligaciones y responsabilidades, la equidad o igualdad de roles y las relaciones de autoridad; el activo *capital social* se entiende como el tipo de relaciones comunitarias que mantiene la familia, es decir, si son de solidaridad, de colaboración y la solidez de éstas (Moser, 1996).

Concebir las relaciones familiares (interior a la familia) y el capital social (externo a la familia) como activos, constituye una herramienta conceptual útil para explicar ciertos aspectos de las relaciones entre las participantes en el *Promusag*, los miembros de su familia y otras mujeres de la localidad. Con la noción de *activo* se pueden valorar en su justa dimensión, los apoyos en los que se pueden traducir las relaciones familiares y vecinales, en este caso de las mujeres beneficiarias del Programa.

Las relaciones familiares desempeñan una función importante en la capacidad de la familia para enfrentar una condición de pobreza. La composición y estructura de un hogar, así como la cohesión de sus miembros, pueden determinar su capacidad para desplegar estrategias ante situaciones críticas. Entre sus conclusiones, la autora que se comenta, destaca que los hogares pobres proveen mecanismos para unir ingresos y otros recursos, así

como para compartir el consumo. En situaciones de dificultad económica, los hogares hacen las veces de redes de seguridad (Ibídem).

Sin embargo, Moser plantea que así como las relaciones familiares representan un activo, también es necesario reconocer que a menudo entrañan desigualdad. Por ejemplo, las mujeres debido a sus múltiples responsabilidades se ven expuestas a una sobrecarga de trabajo, su papel como protagonistas en el enfrentamiento de la pobreza las coloca en una situación desigual frente a otros miembros de la familia (Ibídem).

Trasladando ese planteamiento a nuestra investigación, podemos pensar que al asumir mayores responsabilidades por su incorporación al *Promusag*, las relaciones entre las mujeres, sus hijos y sus parejas pudieran tensarse, puesto que al aumentar sus obligaciones, debe recurrir al apoyo de los hijos o su cónyuge, dejando a cargo de ellos algunas de las tareas que atendían. La reasignación de roles podría derivar en conflictos o intensificar los ya existentes. Este podría ser un efecto de Programa: crear o aumentar el conflicto entre las funciones reproductivas y de trabajo doméstico de las mujeres y las nuevas obligaciones adquiridas por su incorporación al programa.

En su estudio, Moser pone de relieve el papel que desempeñan las mujeres en el enfrentamiento de la vulnerabilidad, pues son ellas las que con más frecuencia impulsan estrategias de sobrevivencia, en algunos casos logrando revertir la tendencia hacia la miseria. El intercambio frecuente de favores basado en las normas, la confianza y la reciprocidad –lo que ella llama capital social- con otras mujeres, tanto de su propia familia como de otras, constituye parte de dichas estrategias. Por consiguiente, sus redes son sumamente importantes y constituyen un activo como defensa ante la vulnerabilidad producto de la pobreza (Ibídem).

En esta investigación asumimos el supuesto de que esas redes cuyas protagonistas son las mujeres, constituyen una base que opera a su favor y si bien, ningún programa social es capaz de construirlas, sí es muy importante que no las menoscabe, que no las debilite. Las redes familiares y vecinales constituyen un *tejido social* en el que encuentran los parientes, los vecinos, los

amigos, a quienes se puede acudir para pedir ayuda en el cuidado de los hijos, los parientes ancianos o enfermos; así mismo, se acude a ellos en momentos de desgracia como la muerte o enfermedad de algún miembro de la familia o para conseguir un empleo o dinero.

La noción de tejido social o conjunto de relaciones sociales que se dan en una determinada localidad y este término –que no concepto- trae a nuestra mente resonancias de lazos, de vestido, de calor, de protección, de unión de fibras que se entrelazan, de fortalezas, de la unión que hace la fuerza.

Para los efectos de esta investigación se incluye dentro del tejido social a relaciones tales como los vínculos familiares de las mujeres que participan en el *Promusag*, tanto con los miembros de su familia nuclear como los de su familia extensa, siempre y cuando vivan en la población. En ese ámbito tiene lugar la convivencia cotidiana de las beneficiarias cuya dinámica puede alterarse como resultado de su incorporación al Programa. Otra dimensión de las relaciones sociales que componen el tejido social, la constituye la interacción de las beneficiarias con otras mujeres que no son beneficiarias del Programa y otras personas de la localidad cuyo vínculo no es consanguíneo sino de vecindad.

Como se puede observar, se ha echado mano de diversos planteamientos, conceptos y nociones teóricas, con el objeto de contar con los elementos que hicieran posible el análisis del Programa de la Mujer en el Sector Agrario a la luz de los posibles efectos negativos que pudiera provocar entre las participantes, sus familias y sus vecinos. Es decir, para poder identificar y luego explicar las consecuencias de una política pública en un lugar determinado y explicar cómo reaccionó la gente de San Lorenzo Tlacoyucan ante esa política.

CAPÍTULO II

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario y la zona de estudio

En este apartado se analizan tanto los aspectos formales como no formales del Programa de la Mujer en el Sector Agrario. También se analiza a la luz de varios planteamientos teóricos para entender mejor la lógica bajo la cual fue formulado y se describe el contexto social en el que se insertan los grupos que constituyen los casos de estudio de aplicación de dicho programa.

II.1 El Programa

II.1.1 Aspectos normativos

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario (en adelante Promusag) está dirigido a mujeres campesinas con algún estatus agrario: ejidatarias, comuneras, avocindadas y/o posesionarias *reconocidas por sus núcleos agrarios*⁴ en pobreza patrimonial,⁵ que habiten en las localidades con menos de 15 mil habitantes identificadas en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como Centros Estratégicos Comunitarios que establece la SEDESOL en cada entidad federativa, atendiendo un criterio de distribución equitativa. Con base en esa disposición orientada a la equidad presupuestal, el

⁴ Es importante tener en cuenta que en un ejido o comunidad pueden existir posesionarias o avocindadas *de hecho* pero no *por derecho*. Este último es otorgado por la Asamblea del núcleo agrario, de tal manera que las que no tienen ese reconocimiento al que se refiere la normatividad, quedan excluidas del Programa.

⁵ En las Reglas de Operación del *Promusag* del año 2004 con base en las cuales se financió a los grupos que conforman los casos de estudio del presente trabajo, la pobreza patrimonial se define como "aquellos hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público". Dicha noción fue establecida por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza creado por la Secretaría de Desarrollo Social.

Distrito Federal tiene asignado 3.2% del presupuesto total autorizado cada año. Las delegaciones políticas con áreas rurales son: Tlalpan, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras y Álvaro Obregón.

Esta política consiste en promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario, fomentar la ocupación productiva y mejorar su calidad de vida, de sus familias y de sus comunidades. De manera específica se plantea dos objetivos: a) impulsar la generación de ingresos y b) fomentar el desarrollo de unidades económicas integradas por mujeres, así como su organización para el consumo, producción, comercialización de productos y servicios en los núcleos agrarios.

Los principales requisitos son: integrar un grupo de entre 3 y 12 mujeres, ya sea mediante una figura asociativa constituida legalmente ⁶ o en grupos de trabajo; presentar un proyecto productivo definido como una actividad económica y socialmente rentable a desarrollar por el grupo, para producir o comercializar productos u otorgar servicios a terceros.

II.1.2 Aspectos presupuestales y procedimentales

En cuanto a las características de los apoyos, los recursos otorgados por el Programa constituyen subsidios federales de acuerdo a lo que establecen los artículos 52, 53 y 54 del Presupuesto de Egresos de la Federación. La normatividad del Programa establece un monto máximo de financiamiento por 180 mil pesos. Esta cantidad incluye el pago de una persona que brinde apoyo técnico a un grupo en la formulación del perfil productivo, la integración del expediente, la gestión de la solicitud, la comprobación del gasto de los recursos, la puesta en marcha y la capacitación técnica.

⁶ Si optan por la constitución legal, los grupos del *Promusag* -por sus características- pueden constituirse como una Sociedad de Producción Rural, Sociedad Civil, Sociedad Anónima, Asociación en Participación o una Cooperativa, de acuerdo a lo establecido en la Ley Agraria y en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Descripción de los apoyos			
Tipos de componente	Monto máximo por socia	Monto máximo por proyecto	Socias beneficiarias
Inversión al proyecto productivo	\$20,000.00	\$162,000.00	Mínimo 3 Máximo 12
Perfil técnico (Apoyo opcional)	No Aplica	\$5,400.00	Mínimo 3 Máximo 12
Asistencia técnica (Apoyo opcional)	No Aplica	\$12,600.00	Mínimo 3 Máximo 12
TOTAL		\$180,000.00	

Fuente: Reglas de Operación del *Promusag*, 2004.

En el año 2002, el *Promusag* inició operando con 50 millones de pesos, apoyando 642 proyectos productivos y beneficiando a 3 814 mujeres. En el año 2008 se le asignaron 956 millones de pesos para 5 716 proyectos y 47 321 beneficiadas.⁷

Un rasgo particular de este programa en términos presupuestales es que a partir de 2003, como parte de los acuerdos con las organizaciones campesinas que promovieron el Acuerdo Nacional para el Campo, la Secretaría de la Reforma Agraria está obligada a destinar 50% del presupuesto anual del Programa a los grupos afiliados a esas organizaciones. Aunque lo anterior no es propio de los programas focalizados, e incluso es un elemento que contradice su concepción original, es un aspecto que no podemos soslayar en el análisis del problema puesto que la intermediación de esas agrupaciones puede generar, por ejemplo, el control y la manipulación de las beneficiarias a través de un vínculo clientelar, lo cual contradice uno de los argumentos propios de la focalización.⁸

⁷ Evaluación Externa Complementaria para medir los indicadores de fin y propósito del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG 2008), realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo.

⁸ La forma que adopta el apoyo gubernamental, es decir, las transferencias monetarias, es un aspecto a reflexionar en relación a la construcción de ciudadanía. El cuestionamiento es qué

Cabe aclarar, que en el caso de San Lorenzo Tlacoyucan, ninguna de las mujeres participantes en los proyectos que constituyen los casos de estudio son integrantes de alguna central campesina.

Una vez que el grupo recibe los recursos, cuenta con noventa días para entregar a la Secretaría su reglamento interno y comprobar la aplicación del dinero. A partir de ese momento, las mujeres inician la ejecución de su proyecto. Si el grupo contrata asistencia técnica se supone contará con su acompañamiento durante todo el proceso; si no, las socias se encargan al cien por ciento de ello, buscando por su cuenta y donde puedan, la asesoría y/o la capacitación que requieren.

Las mujeres beneficiarias no tienen obligación de devolver los recursos en ningún momento, funcione o no su proyecto. Las transferencias son "a fondo perdido".

Llama la atención el descuido regulatorio respecto de un factor tan importante como es la asistencia técnica. En muchos casos las mujeres carecen de ese elemento, de modo que casi sólo las que tienen un vínculo con alguna organización campesina pueden contar con mayor facilidad con la orientación técnica. Esto se debe a que dichas agrupaciones cuentan con una red amplia de relaciones en las que participan profesionistas con perfiles afines a las actividades agropecuarias (agrónomos, veterinarios, biólogos, etc.), la organización funge como intermediaria entre las productoras y los técnicos.

Aún en esos casos, la asistencia técnica no es siempre suficiente y adecuada, ya que es frecuente que no tenga un carácter permanente sino

tanto esta modalidad propicia tanto la intervención de ciertas organizaciones que se arrojan la representación de la ciudadanía, como la falta de corresponsabilidad ciudadana.

La intermediación de organizaciones gremiales y corporativas, como es el caso de las agrupaciones campesinas que concurren al *Promusag*, constituyen una presencia poco saludable en la relación Estado y ciudadanía, puesto que tradicionalmente han representado un vínculo clientelar. Pueden constituirse en una instancia de control sobre las mujeres beneficiarias, así como inhibir sus iniciativas, su crecimiento y maduración como ciudadanas.

El hecho de implicar apoyo monetario puede ser un factor determinante para generar el interés de dichas organizaciones, si en lugar de dinero, el apoyo gubernamental adoptara otra forma, tal vez, dichas organizaciones no estarían tan interesadas en participar en el Programa. La relación entre las mujeres beneficiarias y los representantes de estas agrupaciones campesinas es un elemento a analizar en la investigación que realizaremos.

temporal y se termina con la integración del expediente de comprobación de gastos.⁹ Esto ocurre generalmente por la falta de dinero para el pago del servicio, en la medida que no hay un buen resultado económico y todo esto deriva en un círculo vicioso. De este modo, la cuestión de la asistencia técnica queda un tanto a la deriva y atendida a lo que las mujeres puedan obtener por su propia cuenta, recurriendo a sus familiares, amigos y conocidos para que las apoyen.

Las instancias operativas del programa se diseñaron con la mira de seleccionar los proyectos y sus beneficiarias; no hay un acompañamiento durante la incubación y consolidación de ellos. Aunque hay supervisión, ésta tiene un carácter más administrativo que formativo o de seguimiento, lo cual constituye una debilidad en tanto que la falta de acompañamiento técnico limita el éxito del mismo.¹⁰ El fracaso del proyecto deriva en la desintegración del grupo y el efecto final es el deterioro del tejido social pues según sus propias declaraciones, las mujeres se culpan unas a otras, terminan con una sensación de decepción y pierden la confianza en la realización de los proyectos colectivos.

II.1.3 Aspectos de control, seguimiento y evaluación.

Según las Reglas de Operación de 2004, la Secretaría de la Reforma Agraria debe evaluar el Programa con periodicidad trimestral a partir de los indicadores de resultados y de impacto establecidos por esa dependencia. Así mismo, establecen que la Secretaría *podrá* contratar estudios para evaluar otros aspectos del Programa como “el avance de las mujeres, de sus grupos y sus familias, para establecer indicadores de género, evaluar sus Organizaciones y niveles de organización productiva y la capacitación recibida”. Además, por

⁹ Testimonio de Jorge Izaguirre Morones, técnico vinculado a la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) cuya asistencia era otorgada a varios grupos de la delegación Xochimilco.

¹⁰ En la primera evaluación externa del *Promusag* realizada por la consultoría PAPSA en 2002, se destaca como una “causa de éxito” la “asistencia técnica constante”.

tratarse de un programa sujeto a Reglas de Operación, existe la obligación de realizar una evaluación de impactos cada año por parte de una instancia externa al gobierno y presentar los resultados a la Cámara de Diputados.

Este marco normativo pareciera suficiente para contar con información adecuada y oportuna para evaluar el programa en todos sus aspectos. Sin embargo, por sus características, los estudios institucionales encargados por la Secretaría de la Reforma Agraria, no son muy útiles. En primer término son superficiales: sólo se mide el porcentaje de proyectos productivos apoyados, el porcentaje de cobertura de atención y el número de beneficiadas por grupo de edad;¹¹ son parciales: en uno de los análisis sólo se revisó el grado de aplicación de los recursos con respecto a la normatividad¹² y, en otro caso, sólo se formularon indicadores de género.¹³

Respecto a los impactos del Programa, sólo un estudio realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana¹⁴ se acerca a la construcción de indicadores para evaluarlos. De hecho, es el único que recomienda la elaboración del padrón actualizado de grupos vigentes, y aunque el estudio no lo plantea así, constituye un elemento indispensable que permitiría medir el éxito económico de los proyectos.

Es decir, monitorear la situación de cada grupo, actualizar el número y la identidad de las mujeres que siguen activas en los grupos permite evaluar en qué medida mejoran las condiciones de vida de las mujeres participantes y

¹¹ Reglas de Operación del *Promusag* del año 2004.

¹² Estudio realizado por el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) cuyo trabajo consistió en la supervisión a 210 grupos apoyados entre 2003 y 2004.

¹³ Estudio realizado por el Colegio de Posgraduados de la Universidad Autónoma de Chapingo en 2004.

¹⁴ "Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 al Programa de la Mujer en el Sector Agrario", la cual no podría en rigor denominarse de resultados, sino de diseño y operación realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco en 2006. Dicho estudio pone énfasis en la inclusión o no del enfoque de género y, entre otras cosas recomendó, además de la integración de dicha perspectiva, la actualización del padrón de beneficiarias a fin de conocer cuántos y cuáles son los grupos vigentes.

qué tanto el *Promusag* las aleja de la pobreza. Éste debería constituir el indicador más importante.

Así mismo, las evaluaciones del Programa que realizaron la Universidad Autónoma de Chapingo y la de la Universidad Autónoma Metropolitana, las cuales constituyen las más completas, no son tomadas en cuenta. A pesar de tratarse de dos evaluaciones con rigor metodológico, que toman en cuenta la complejidad del Programa, no existe evidencia de que hayan sido consideradas por la Secretaría, puesto que las modificaciones recomendadas en dichos estudios, no se reflejan en la normatividad. Tampoco se tiene registro de la primera evaluación del Programa¹⁵ en la propia dependencia. Por último, existen dos evaluaciones más,¹⁶ que tampoco fueron publicadas por la Secretaría y sólo se conoce su existencia por las referencias que a ellas hace la única evaluación externa publicada.

Contrario a lo que ocurre con el desarrollo técnico de los proyectos, respecto a la evaluación, control y seguimiento, sí existen lineamientos que abarcan con amplitud los aspectos que permitirían ajustar el Programa para obtener mejores resultados. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido ocho años de operación del *Promusag*, no existen diferencias sustantivas entre las Reglas de Operación de 2002 a 2010 que reflejen modificaciones importantes.

¹⁵ Estudio realizado por la consultoría PAPSA en 2002, entre cuyas principales recomendaciones se mencionan que: "El perfil de las mujeres hace necesario apoyarlas desde la tramitación de la solicitud hasta el desarrollo de sus proyectos." Así como "La ejecución de proyectos en grupos integrados por menos de 10 mujeres es la modalidad idónea [y] se encontró que estos proyectos tienen más posibilidades de desarrollo que la modalidad individual."

¹⁶ La primera de ellas fue coordinada por la Dra. Cristina Pizzonia Barrionuevo, de la Universidad Autónoma Metropolitana, y comprende el periodo fiscal 2005. La segunda evaluación dirigida por la Dra. María Antonieta Barrón Pérez de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, analiza la operación del Programa del año 2006.

II.2. Focalización y selectividad

El principal criterio de focalización es el género. En las Reglas de Operación se expone que el *Promusag* responde al problema de la cantidad de mujeres viviendo en condiciones de pobreza en el medio rural y una forma de mejorar su calidad de vida y sus estrategias de sobrevivencia es a través de proyectos productivos que les permitan generar ingreso monetario. De manera explícita, el *Promusag* pretende resolver la pobreza de las mujeres y sus familias, mediante su incorporación a actividades productivas.

Aunque el Programa está dirigido a mujeres habitantes de núcleos agrarios ubicados en poblaciones de menos de 15 mil habitantes en situación de pobreza patrimonial, el proceso de selección anual de proyectos incorpora en realidad, otros diversos criterios, por ejemplo: grupos que vivan en las localidades identificadas en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones como Centros Estratégicos Comunitarios; proyectos que contemplen una visión de desarrollo local y sustentable; grupos que incorporen a personas con discapacidad; grupos conformados mayoritariamente por mujeres indígenas; proyectos que se desarrollen en zonas que habiendo superado un proceso de conflicto, requieren fortalecer su tejido social y ampliar sus estructuras productivas. Y por último, las prioridades de las organizaciones gremiales firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo, con el fin de establecer prioridades y preferencias para decidir el otorgamiento de recursos al proyecto productivo que presenten los grupos constituidos.

La experiencia previa no es requisito de selectividad. Las mujeres interesadas pueden carecer de práctica en materia productiva y organizativa sin que ello sea una limitación para su ingreso al Programa. Lo anterior supondría la posibilidad de obtener capacitación suficiente y adecuada para desarrollar los proyectos productivos. Sin embargo, la capacitación que el *Promusag* imparte es masiva e intensiva; es decir, el personal de la Secretaría de la Reforma Agraria reúne durante un día a decenas de mujeres que pertenecen a diferentes grupos, e incluso a diferentes localidades del país. Dicha reunión está orientada fundamentalmente a informar los lineamientos

de la aplicación de los recursos y sólo la reciben las representantes de cada grupo.

II.3 La base teórica que sustenta el Programa

Aunque la intención de la investigación no es evaluar al Programa de la Mujer en el Sector Agrario como política pública, sino identificar los efectos de un programa diseñado con el criterio de focalización, tomando como caso el *Promusag*, resaltando aquellos efectos que impacten el tejido social y conocer si el Programa propicia articulación de esfuerzos, recursos y capacidades. No obstante, es necesario tener en cuenta la concepción desde la cual se diseñó para la mejor comprensión del problema que se plantea.

Aunque no de manera explícita, el *Promusag*, en tanto política orientada a mujeres sigue un enfoque conocido como Mujeres en el Desarrollo (MED)¹⁷ formulado a principio de los años setenta cuya concepción central consiste en plantear que las mujeres no sólo habían estado ausentes de las acciones y beneficios de la modernización, sino que veían empeorado su estatus familiar y social como consecuencia de los procesos del modelo desarrollista. Las interesadas en la situación del género, feministas que trabajaban en organismos internacionales buscaron hacer visible el aporte de las mujeres al logro de las metas globales del desarrollo (Moser, 1991).

Con sus investigaciones, debates y propuestas de nuevas políticas hacia las mujeres, académicas y funcionarias del desarrollo como Esther Boserup, Irene Tinker, Mayra Buvinic, Bina Agarwal, Carmen Diana Deere, Roxanne Dixon y Naila Kabeer, entre otras, plantearon una nueva alternativa para incorporar a las mujeres a los procesos de modernización: la estrategia llamada Mujer en el Desarrollo (MED), de amplia vigencia en los círculos de la cooperación gubernamental y multilateral hasta fechas recientes (Murguialday 2005).

¹⁷ UAM-Xochimilco, "Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 al Programa de la Mujer en el Sector Agrario", estudio encargado por la Secretaría de la Reforma Agraria en 2006.

La estrategia MED tuvo varias fases, a mediados de la década de los setenta, sus promotoras destacaron el aporte que las mujeres podrían hacer con trabajo productivo al alivio de la pobreza de sus hogares. Este planteamiento dio lugar a la "perspectiva anti-pobreza" de las políticas dirigidas a las mujeres (segunda aproximación de la estrategia MED), concretado en la puesta en marcha de pequeños proyectos generadores de ingresos. Otro elemento es la consideración de que las mujeres han demostrado ser más cumplidas en sus acuerdos, mejores administradoras del ingreso, más responsables en la realización de las tareas y que canalizan más a la familia –especialmente a los niños- los ingresos extras que logran.

Esta perspectiva es la que permea al *Promusag*. Supone que para erradicar la pobreza y promover el desarrollo económico balanceado se requiere incorporar a la mujer en el mercado de trabajo sin discriminaciones y lograr aumentar la productividad de las mujeres en los hogares de bajos ingresos (Schmukler, 1998).

Este enfoque desarrollado hace 30 años, fue superado desde mediados de los años ochenta. Evaluaciones de proyectos dirigidos a grupos femeninos pusieron de relieve que las relaciones de dominio/subordinación entre los géneros constituyen un obstáculo a la plena participación de las mujeres en el desarrollo; en consecuencia, el énfasis de los análisis y las propuestas dejó de estar centrado en la mujer y se orientó hacia las relaciones desiguales de poder entre los géneros. Esto dio lugar a la estrategia denominada Género en el Desarrollo (Moser, 1991).

Este nuevo enfoque teórico plantea la autonomía de las mujeres como elemento central de su propio desarrollo. Las feministas llegaron a la conclusión que la estrategia de autonomía no significa aislamiento, sino integración en proyectos más amplios y en organizaciones mixtas. Se diferencia entre la autonomía como estrategia de poder colectivo y la autonomía como modo de encierro en grupos de mujeres similar al encierro doméstico (Schmukler, 1998).

El *Promusag* no cita explícitamente ninguna concepción teórica, tampoco hace referencia a ninguna autora feminista, sin embargo, como se

comentó antes, las ideas que permean su diseño refieren al enfoque conocido como Mujer en el Desarrollo (MED).

II.4 La población objetivo.

Detrás de la formulación de toda política pública existen supuestos, creencias sobre cómo actuarán las personas. Pero los diseñadores de políticas suponen conductas que no necesariamente coinciden con la lógica de la población destinataria.

En el capítulo anterior se expuso la concepción de política social construida desde una lógica económica liberal. En ella se asume a los individuos como actores *racionales* capaces de maximizar sus beneficios. El *Promusag* da por hecho que las mujeres van a actuar privilegiando la racionalidad económica en el desarrollo de los proyectos productivos. Se parte del supuesto que al contar con un apoyo monetario para emprender una empresa, las mujeres harán todo lo posible por aprovechar adecuadamente y maximizar ese beneficio. Sin considerar, que ellas tienen otros objetivos, que tienen su propia racionalidad, distinta a la que los diseñadores del Programa supusieron y sin tomar en cuenta las dificultades que implica el trabajo colectivo, su falta de conocimientos técnicos, de liderazgo y soslayando su condición de género, que las hace las principales responsables de los cuidados familiares y el trabajo doméstico.

En esa concepción se asume que podrán organizarse, capacitarse para el desarrollo óptimo de su proyecto, dando por hecho que estarán plenamente convencidas de que eso mejorará su situación económica y actuarán motivadas por ese razonamiento. El supuesto es que las mujeres tomarán conciencia de que el Programa puede mejorar su condición económica y con ello asumirán una actitud de colaboración; de cumplimiento de las obligaciones acordadas por el grupo; de iniciativa para buscar capacitación en aquello que desconocen del proyecto; de asertividad para manejar el conflicto propio de una organización colectiva.

En resumen, se da por hecho que esas mujeres harán todo lo que es conveniente para el éxito del proyecto. Pero ellas actúan muchas veces con otra racionalidad, que no necesariamente coincide con la del Programa como veremos en el capítulo siguiente. Aunque ambas racionalidades son instrumentales, apuntan a diferentes objetivos y se convierte en una diferencia de expectativas. El *Promusag* se propone alejarlas de la pobreza mediante una actividad-proyecto empresarial. Ellas hacen lo necesario para acceder a los apoyos del Programa para obtener el beneficio económico pero sin interés de cambiar sus formas de trabajo e incorporar una lógica empresarial.

II.5 Milpa Alta: cohesión: identidad, integración, pertenencia.

Milpa Alta es una delegación del Distrito Federal, situada al sur de la ciudad. Limita al norte con las delegaciones de Tláhuac y Xochimilco; al oeste con Tlalpan; al oriente con los municipios mexiquenses del Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec; y al sur con Tlalnepantla y Tepoztlán, ambos municipios del estado de Morelos. Tanto en términos absolutos como relativos, es la delegación capitalina más despoblada. Según el II Censo de Población y Vivienda, realizado por el INEGI en 2005, la delegación tenía un poco más de 115 mil habitantes, dispersos en los 228 kilómetros cuadrados de su territorio, cifra que representa 19.18 por ciento de la superficie de la ciudad de México, donde ocupa el segundo lugar por su extensión, aunque es la de menor densidad de población; sus habitantes representan sólo 2 por ciento de la población total de la capital del país (Wacher, 2006).

Casi todos los asentamientos están separados entre sí por varios kilómetros de terreno, generalmente cultivados con nopal o maíz. Esta distribución es característica de las localidades rurales.

La delegación está integrada por doce localidades (una villa y once pueblos): Villa Milpa Alta, San Jerónimo Miacatlán, San Pablo Oztotepec, San Juan Tepehuacán, San Francisco Tecoxpa, Santa Ana Tlacotenco, San Lorenzo

Tlacoyucan, San Pedro Atocpan y San Agustín Ohtenco, San Bartolomé Xicomulco, San Salvador Cuauhtenco y San Antonio Tecómitl.



Fuente: www.df.gob.mx

Los casos de estudio de la presente investigación, se ubican en el pueblo de San Lorenzo Tlacoyucan.

En términos de Índice de Desarrollo Humano,¹⁸ Milpa Alta es la delegación con el índice más bajo del Distrito Federal, con un índice de 0,7902

¹⁸ El índice de desarrollo es una medición definida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la calidad de vida de los países, se calcula considerando los parámetros: vida larga y saludable, educación, y nivel de vida digno.

en 2003. En ese mismo año, el IDH para el Distrito Federal fue de 0,8837, eso la ubica en un nivel de desarrollo humano medio. De una población mayor de 15 años de 79 mil 400 individuos en el año 2005, 75 mil 447 sabían leer y escribir, es decir más del 90 por ciento. Sin embargo, esta cifra está por debajo del porcentaje de alfabetismo en el Distrito Federal, que según los datos del mismo censo fue de 97 por ciento.

En la delegación, en el año 2005 había 3 953 personas que no sabían leer ni escribir. El analfabetismo es superior entre las mujeres, cerca de 2 561 milpaltenses no sabían leer en ese año, en tanto que el número de hombres analfabetas era de 1 392. Es decir, el analfabetismo femenino casi duplica el masculino. Por cada hombre que no sabe leer ni escribir, hay dos mujeres. Es decir, la población femenina duplica a la masculina en este indicador. Dicha limitante en la población femenina de la delegación se refleja en las participantes del *Promusag*, cuyo nivel de información en el ámbito productivo es mucho menor que el de los varones.

Milpa Alta, como las otras quince delegaciones del Distrito Federal, no posee un cabildo u otro organismo homólogo a los ayuntamientos de los municipios. Para su administración, cada pueblo tiene un coordinador territorial.

De las 28 800 hectáreas que ocupa la delegación, 24 800 son propiedad comunal, 1 800 constituyen tierras ejidales y 2 mil constituyen los cascos urbanos de los pueblos. La tierra de cultivo (que representa más de la mitad del territorio milpaneco) es propiedad comunal o ejidal. Para la administración y todos los asuntos relacionados con las propiedades comunales y ejidales, según el tipo de tenencia de la tierra, existen comisariados ejidales y comisiones de bienes comunales. En la actualidad, la autoridad agraria local está compuesta por dos representantes de cada pueblo, los cuales conforman la Representación Comunal General de Milpa Alta (Wacher, 2006).

Aunque como se dijo, el tipo de tenencia de la tierra es comunal y ejidal, desde hace algunos años dicha superficie ha ido cambiando de régimen con motivo de la urbanización, lo cual indica que ya no se puede caracterizar a

Milpa Alta como una delegación absolutamente rural. Hay un proceso de tránsito de lo rural a lo urbano.

En la delegación habitan más de 3 mil hablantes de lenguas indígenas, que representan 4% de la población milpaltense. Según el Consejo de Población del Distrito Federal, es la delegación con la mayor concentración de hablantes de lengua indígena en la capital del país. A diferencia de lo que ocurre en otras delegaciones, los indígenas de Milpa Alta son originarios de ese territorio, no son inmigrantes (Copo-DF, 2006), se trata de personas que nacieron en la Delegación, al igual que sus padres y sus abuelos. Es una característica de la demarcación pues la mayor proporción de habitantes son nativos de allí.

El proceso de conurbación inició en la década de los años sesenta. A partir de entonces, la delegación ha presentado un proceso de cambio pasando de ser predominantemente rural a tener zonas de carácter rural-urbano en sus principales localidades.

A pesar de que la demarcación contaba con escasas vías de comunicación a finales del siglo XIX, los habitantes de Milpa Alta no vivían en el aislamiento puesto que acudían a trabajar a Xochimilco y a las haciendas de Xico, ubicada en Chalco, así como a la de Coapa. Así mismo, han mantenido un estrecho contacto con la localidad de Tepoztlán y Chalma con motivo de una peregrinación que acostumbran como parte de las tradiciones de los milpatecos. Además de que laboraban como peones en diversas haciendas azucareras de Morelos (Villanueva: 2000). Este contacto con el exterior ha dado lugar a que desde tiempos muy antiguos, los indígenas nahuas del lugar hayan estado en contacto constante con otras formas de vida.

Pero la identidad nahua está muy presente, y ha sido reivindicada por sus habitantes. Especialmente en los pueblos de **San Lorenzo Tlacoyucan**, San Jerónimo Miacatlán y Santa Ana Tlacotenco ha venido dándose un proceso de recuperación de la tradición oral. Muchas de las tradiciones de la delegación son producto de la permanencia indígena (Wacher, 2006). Ejemplo de ello, aunque con marcas de mestizaje, es la organización en mayordomías en cada pueblo y en cada barrio, de modo similar a las que se establecieron durante el

siglo XVI entre los pueblos y de las que hablaremos más adelante. Además de las mayordomías, también existen cofradías religiosas que tienen por objeto el culto a los santos patronos de los pueblos y las parroquias.

Aunque Milpa Alta debe su nombre a los maizales que sorprendieron a los franciscanos establecidos ahí en el siglo XVI, a principios del siglo XX el principal producto comercial de la zona era el pulque, obtenido a partir de la explotación de magueyales. Debido a los altos aranceles impuestos a su comercialización, así como a una política de persecución entre 1930 y 1940, fue decayendo el cultivo de maguey (Gomezcésar, 2004b: 42). De tal manera que desde la década de los sesenta se intensificó la sustitución de la producción de maguey por la producción intensiva de nopal, cultivo que se orientó fundamentalmente a la comercialización y que, con el paso del tiempo, ha proporcionado importantes ventajas económicas a los milpaltenses, constituyendo hoy el principal pilar de la economía milpaneca.

Fue pues en los años sesenta, cuando la mancha urbana capitalina crecía en forma desmedida, conurbando algunos municipios del Estado de México e invadiendo las zonas rurales del Distrito Federal, en Milpa Alta crecía la producción del nopal. El florecimiento de este cultivo propició que, mientras otros pueblos indígenas de la ciudad de México perdían sus tierras y se desarticulaban, en Milpa Alta la producción de nopal, entre otras cosas, mantenía vivo el interés de los pobladores por conservar las tierras de cultivo (Wacher, 2006).

Ciertamente, hasta el momento la delegación conserva un carácter semirural; de las 28 800 hectáreas que componen su superficie total, 9 835 se destinan a actividades agrícolas, cifra que representa 35.12 por ciento de la superficie sembrada del Distrito Federal. Es decir, poco más de la tercera parte de los cultivos capitalinos se encuentran en Milpa Alta.

De la superficie sembrada, más de la mitad se emplea en la producción de nopal. Información correspondiente a 1997 registró que 4 200 hectáreas de la tierra local se empleaba para sembrar nopal y que de éstas se obtenían 211 916 toneladas anuales (Milpa Alta. Delegación Política, 1997:3). Desde el inicio, la producción de la cactácea rápidamente se orientó a la comercialización, y su

éxito ha sido tal que la demarcación abastece aproximadamente 80 por ciento de la demanda de este producto en la ciudad de México.

Entre los factores que contribuyeron al éxito se encuentran las favorables condiciones agroecológicas que presenta la región para su cultivo; la disponibilidad de tierra, la posibilidad de iniciar el cultivo con una baja inversión de capital, el hecho de que la planta produce todo el año, la construcción de la carretera México-Oaxtepec, que facilitó el transporte del producto, y la cercanía del amplio mercado de consumo y distribución que representa la capital del país.

En el año 2000, Milpa Alta produjo 78 por ciento del nopal en la modalidad de verdura que se consume en el país. Alrededor de esta producción noplera, en la delegación se han desarrollado otras ramas de la economía, como la industria alimentaria con otras variantes cuyos productos se venden en los supermercados de la ciudad e incluso se exporta. Con nopal se preparan desde los más simples nopales en salmuera hasta dulces, helados, y desde algunos años, también se prepara como complemento alimenticio. Incluso, la agricultura del nopal ha motivado la búsqueda de tecnologías para la producción de otros bienes no alimenticios a base de nopal, como jabón. También ha propiciado el desarrollo del comercio, al grado que el gobierno de la delegación ha creado un mercado específico para el comercio del nopal-verdura (Gomezcésar, 2004b: 46). La producción del nopal en Milpa Alta es controlada por los productores nativos y no por empresas agroalimentarias foráneas o por instituciones estatales.¹⁹

Los pueblos productores de nopal son: Villa Milpa Alta, **San Lorenzo Tlacoyucan**, Santa Ana Tlacotenco, San Jerónimo Miacatlán, San Francisco Tecoxpa, San Agustín Ohtenco y San Pedro Atocpan. La cactácea se vende en la Central de Abastos del Distrito Federal —de donde se distribuye a diferentes puntos comerciales—, y también se ofrece directamente al consumidor en los mercados itinerantes -conocidos como “tianguis”- de la capital del país.

¹⁹ El Dr. Hubert C. de Gramont plantea que en el caso del cultivo de hortalizas en los estados del norte del país, los empresarios del ramo controlan todo el proceso productivo, incluyendo el mercado laboral. Son dueños de la tierra o, al menos controlan vastas extensiones mediante la renta a muy bajo costo y los peones o jornaleros son “reclutados” en campamentos dentro de su propiedad, en condiciones tan precarias que asemejan la esclavitud. En Milpa Alta no sucede así, lo cual es una gran ventaja para los productores.

En el ámbito económico, hasta hace aproximadamente 15 años, el cultivo del nopal era un factor de atracción de mano de obra proveniente de Oaxaca, Veracruz y Guerrero, hecho que contribuye a explicar la presencia de hablantes de lenguas indígenas en la demarcación, propias de otras entidades federativas (Wacher, 2006). La ocupación de jornaleros de otras entidades se frenó debido a la depresión que vive la economía milpaltense causada por la introducción de nopal proveniente de Tlalnepantla, Morelos. Hecho que ha disminuido de manera creciente las ganancias de los productores de Milpa Alta, motivo por el cual han tenido que combinar la agricultura con otras actividades económicas pues muy pocos campesinos pueden vivir exclusivamente de ella.

Por ejemplo, en mayor proporción, se dedican a la conducción de un taxi, lo cual se explica por la flexibilidad de esa actividad pues da oportunidad de seguir al tanto de sus cultivos en la medida que no requiere de un horario y calendario fijo. La actividad que le sigue en frecuencia es la albañilería.

En otro ámbito, en la delegación se aprecia una intensa actividad en torno a la religión, existen las mayordomías como una tradición muy arraigada. En torno a ella, los milpatecos se organizan en grupos familiares para llevar a cabo las fiestas relacionadas, cuya disposición propicia la que quizá constituye la red más activa de relaciones entre los pobladores de la delegación.

El ciclo ceremonial es uno de los rasgos culturales que distingue a los milpaltenses del resto de la población del Distrito Federal, el cual se conforma por el conjunto de festividades que se realizan en la zona, diferencia que no es menor si se considera que en total todos los pueblos organizan 700 festividades a lo largo de un año (Wacher, 2006). La mayoría de las celebraciones rinden culto a los santos patronos de los pueblos y barrios, otras se asocian al ciclo de la producción del maíz y algunas más, son las peregrinaciones que anualmente parten a los santuarios de Chalma, y de Amecameca a la basílica de la Virgen de Guadalupe.

El desarrollo de las fiestas patronales implica la presencia de una estructura compuesta por las mayordomías o sociedades, como también se les denomina a los encargados de conducir las celebraciones. Éstos asumen el cuidado de la iglesia y del santo patrono, así como la organización de las

festividades. Los mayordomos son nombrados para operar durante un año y, como a principios del siglo XX, al ser nombrados reciben una corona de espinas —símbolo del arduo trabajo que les espera— y al finalizar su tarea son coronados con flores, señal de que han cumplido con la tarea encomendada. Estos rituales conmemorativos duran una semana, aunque el grueso de las actividades se concentra en los sábados y los domingos. Las fiestas patronales dan pie al desarrollo de las “promesas”, es decir, a las visitas de mayordomías provenientes de otros pueblos de la misma o de otras delegaciones, e incluso de otros estados del país, que acuden al templo a celebrar al santo festejado, visita a la que llevan el estandarte de su santo patrono. Estas visitas implican que, en reciprocidad, el santo festejado acudirá a la celebración del que ahora lo honra con su presencia.

Como se señaló antes, las “promesas” y las mayordomías, en general, representan la existencia de una amplia y densa red de relaciones sociales, construida en torno a la veneración a los santos, pero que también pueden y tienen diversas consecuencias. Con frecuencia, los habitantes de los pueblos y barrios así vinculados, establecen relaciones de parentesco o de amistad, que adquieren el carácter de redes de ayuda mutua en situaciones de necesidad.

II.5.1 San Lorenzo Tlacoyucan

San Lorenzo Tlacoyucan significa *lugar en donde se mira la mitad de la noche estrellada* en lengua náhuatl, según una placa ubicada en la plaza del pueblo. En la página web de la Delegación Política, se dice que el significado del nombre es *lleno de jarilla*. Se localiza en la parte central de la Delegación Milpa Alta, a 2 640 metros de altitud. Ocupa una extensión de 122 hectáreas. El terreno es topográficamente accidentado, ya que se ubica en las laderas del cerro Tláloc. El clima es templado con alta precipitación pluvial, lo que hace que sea un terreno propicio para el cultivo; en el área montañosa, sin embargo, es frío (Gob. DF, 2010).

Según el Censo de Población y Vivienda 2005, la población total de San Lorenzo Tlacoyucan es de 3 796 personas, de las cuales 1 870 son hombres y 1 926 son mujeres. Entre los habitantes hay 1 441 menores de edad y 2 355 adultos, de los cuales 298 tienen más de 60 años.

De las 896 viviendas que existen en el pueblo, 67 tienen piso de tierra y alrededor de 111 constan de una sola habitación. 828 de todas las viviendas tienen instalaciones sanitarias y 851 tienen acceso a la luz eléctrica. La estructura económica permite a 72 viviendas tener una computadora, a 312 tener una lavadora y 817 tienen una televisión.

En San Lorenzo Tlacoyucan, al igual que en toda la delegación, predomina la vivienda propia en la modalidad unifamiliar (casas solas), construidas principalmente a base de tabique y piedra.

En cuanto a seguridad social, según los datos del INEGI la mayoría de la población no tiene derecho a recibir servicios médicos en ninguna institución pública o privada. Hay 3 072 habitantes en esa condición y sólo 564 pobladores tienen derecho a través del ISSSTE, IMSS, así como mediante la cobertura del Seguro Popular, cuya otorgante es la Secretaría de Salud.

De la población mayor a 15 años, 186 personas no tienen ninguna escolaridad, 1019 tiene una educación básica incompleta y sólo 754 completaron la educación primaria. De éste último grupo, únicamente 590 personas cuentan con algún grado escolar posterior a la educación básica. Entre los habitantes mayores a 15 años hay 225 analfabetos y la escolaridad media entre la población es de 8 años.

Entre la población mayor a 15 años que no sabe leer y escribir, 100 son hombres y 125 son mujeres. Como se puede observar, la proporción es casi la misma, cosa que no ocurre a nivel delegacional puesto que considerando el total de personas analfabetas, hay casi 2 mujeres en esa condición por cada hombre.

Entre la infraestructura educativa, el pueblo cuenta planteles de educación preescolar y primaria además de una telesecundaria. Para secundaria en modalidad presencial y bachillerato, la población se traslada a Villa Milpa Alta en donde se localizan los centros educativos de esos niveles.

Para los jóvenes mayores a 18 años, los planteles de educación superior más cercanos, se encuentran en Xochimilco y Tlalpan.

En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997, documento elaborado por el Gobierno delegacional, se considera que en Milpa Alta sólo hay una localidad con características estrictamente urbanas: San Antonio Tecómitl; hay dos que tienen características urbanas con influencia rural: Villa Milpa Alta, que constituye la cabecera delegacional y San Pablo Oztotepec. En cambio, existen cuatro localidades mayores de 5,000 habitantes que se consideran rurales con influencia urbana y el resto se consideran de carácter rural, entre las que se encuentra San Lorenzo Tlacoyucan. Sin embargo, dicho documento aclara que no obstante considerarse rural, su población es superior a 2,500 habitantes y cuenta ya con traza urbana y en general con servicios. Aunque también es la localidad que presenta menor densidad demográfica.

En ese documento que data de más de diez años atrás, ya reconoce que aunque se presentan algunos indicadores que formalmente ubicarían a San Lorenzo Tlacoyucan como rural, ya había otros rasgos que eran signos de urbanización.

En este sentido, hablar de este pueblo como una comunidad en el sentido que los teóricos revisados en el capítulo anterior han planteado, no es adecuado. Dadas las características rurales de San Lorenzo Tlacoyucan, al inicio de la investigación se consideró útil el concepto de *comunidad*, y se pensó que con dicha categoría se podía dar cuenta del tejido social del lugar. Sin embargo, es difícil aplicarla pues aunque existen ciertos "rasgos comunitarios" en ese tejido, como algunas tradiciones que implican prácticas identitarias de sus pobladores, se explica mejor como una localidad rural en transición hacia lo urbano, inserta en ciertos procesos de cambio como a los que hace referencia el enfoque de la nueva ruralidad.

Aunque perduren algunas costumbres y usos –como el habla de la lengua náhuatl, las mayordomías y las fiestas patronales- que parecen resabios de prácticas muy antiguas, ya no puede pensarse a San Lorenzo Tlacoyucan en clave de comunidad. Ya no está presente ni el aislamiento, y

alejamiento, ni tampoco el volcamiento de la aldea sobre sí misma que asume el concepto original de comunidad

CAPÍTULO III

Los efectos de Programa

En este capítulo se expone el análisis de las condiciones en que se encuentran los proyectos productivos autorizados para el año 2005 por el *Promusag* en San Lorenzo Tlacoyucan, referidos a los efectos de la focalización en el ámbito de la política, en el ámbito comunitario y en el ámbito de la familia.

A continuación se presentan únicamente los datos de identificación de los proyectos; la situación de cada uno, así como sus características organizativas se expondrán en los diferentes incisos de este apartado.

El universo de estudio está representado por los ocho grupos que se constituyeron en San Lorenzo Tlacoyucan con apoyo del *Promusag* en 2005. Dichos grupos fueron integrados por 63 mujeres como se detalla a continuación:

Nombre del grupo	Nombre del proyecto	No. integrantes
Grupo Estrella	Producción de nopal verdura bajo condiciones de invernadero	8
La Mora	Rehabilitación de instalaciones para ganado porcino	9
Flor de Mayo	Producción de nopal verdura con la incorporación de abono orgánico	8
La Rosa	Producción de nopal verdura bajo condiciones de invernadero	8
Productoras de Nopal de San Marcos	Mantenimiento de nopaleras en Milpa alta para mejorar la producción	12
Zihualtequite	Producción agrícola de nopal verdura	8
Tochel	Producción y comercialización de Tochel	5
Grupo de trabajo en Producción de Nopal	Abono para nopaleras	5

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Como podemos observar, siete de los proyectos formularon un perfil agrícola y sólo uno es de producción pecuaria. Entre los primeros hay seis que propusieron la siembra de nopal en diferentes condiciones, dos de los cuales - el Grupo de Trabajo en Producción de Nopal y Zihualtequite - se desintegraron al poco tiempo por desacuerdos entre las socias. El séptimo proyecto se formuló para el cultivo de la planta silvestre llamada Tochel que se utiliza para hacer té.

El proyecto pecuario tiene como propósito la crianza de cerdos para la venta de carne al menudeo. Este último proyecto fue formulado por mujeres que habitan en Villa Milpa Alta, el centro de la delegación política pero fue registrado por las socias en la Secretaría de la Reforma Agraria como si se tratara de un grupo de San Lorenzo Tlacoyucan, lo cual fue evidente hasta el momento de la localización de la representante del grupo para realizar las entrevistas, motivo por el cual se decidió conservarlo como parte del universo de estudio.

III.1 Efectos en el ámbito de la política

En este apartado se exponen algunos efectos del *Promusag* con respecto al objetivo central y su rasgo distintivo, la focalización. No es el propósito de este trabajo evaluar los efectos del Programa en sí mismo, razón por la cual sólo se presenta un análisis superficial respecto a su impacto en el ámbito económico. Lo que interesa resaltar son aquellas características que impactan el éxito de los proyectos así como la colaboración exclusiva entre mujeres.

III.1.1 El objetivo del Programa

Como se ha señalado con anterioridad, el objetivo central del *Promusag* es alejar de la pobreza a las mujeres que habitan en los ejidos y comunidades

agrarias. En ese sentido para las mujeres participantes de San Lorenzo Tlacoyucan y sus esposos el principal beneficio del *Promusag* es económico. No obstante, dicho beneficio no se percibe en los términos planteados en los objetivos del mismo, es decir, como un apoyo para disminuir la pobreza de un grupo poblacional específico sino con un impacto mucho menor.

En la mayoría de los proyectos, las transferencias monetarias representaron un apoyo para iniciar, impulsar y/o reforzar un proyecto productivo familiar. Para algunas mujeres –la minoría-, abrieron la posibilidad de incorporarse a una actividad productiva; en la mayoría de los casos, las mujeres ya se dedicaban a esa actividad. En todos los grupos, el recurso monetario fue utilizado para equipamiento e insumos: instalación de invernadero, rehabilitación de chiqueros, compra de equipo, instrumentos, alimento para los animales y abono. Sin embargo, aunque los entrevistados declararon que dichas adquisiciones no las habrían conseguido de otra manera, la percepción de las mujeres y sus esposos es que la mejoría económica fue coyuntural, no perciben un cambio significativo en su situación económica.

“El apoyo si fue una ayuda, compramos abono. Pero después de |1 |1 esa vez, nosotros tenemos que seguir abonando por nuestra cuenta. Lo que se gana no es mucho. Es variable porque en la época de frio sube el precio pero hay heladas y hay poquito. Es buena época porque sube el precio pero si usted no tiene porque se heló, pues no hay nopal, si no hay nopal, pues no tienen nada que vender. Si no tengo producto, lo puedo comprar en el Centro de acopio pero se le gana menos.”²⁰

Entre las integrantes de los grupos, se pudo observar que algunas mujeres empiezan a plantearse otras alternativas económicas. Por ejemplo, dedicarse a la crianza de animales diferentes a los que propusieron en el proyecto, como es el caso de las mujeres dedicadas a la crianza de cerdos, cuya representante se encontraba valorando la posibilidad de criar borregos al momento de llevar a cabo la entrevista. Otras mujeres quieren solicitar apoyo

²⁰ Testimonio de Concepción Segura Ramírez, hermana de la representante del grupo Productoras de nopal de San Marcos.

del mismo Programa²¹ para un propósito diferente: venta de comida preparada, siembra de hortalizas o una peluquería por ejemplo:

*"Ahora quiero yo vender comida aquí, ya empecé por eso están las mesas y las sillas. Quiero poner un local de comida. Voy a ir a preguntar a ver si me dan un apoyo a mi sola"*²²

O en el caso del proyecto de comercialización de tochel²³, la familia que lo inició planea modificar el proyecto con el objeto de procesar el té para su exportación, para lo cual solicitaría apoyo de otro programa gubernamental. Aunque este último caso sugiera la comercialización exitosa del producto, el motivo es que la venta al menudeo no resultó redituable

Es claro que algunos proyectos son más flexibles que otros, pues en el caso de la crianza de animales puede cambiarse con relativa facilidad, e incluso, aprovechar el equipo adquirido y la infraestructura ya instalada, lo cual ahorra trabajo y dinero. Sin embargo, tratándose de cultivos, el cambio es mucho más difícil. Quizá por esa razón, las mujeres que cultivan nopal, no se plantean un cambio de cultivo sino una actividad totalmente diferente como el comercio o la prestación de un servicio.

Una de las razones que motivan un cambio de propósito es la expectativa de obtener mayores ingresos de los que perciben con la actividad del proyecto productivo financiado por *Promusag*. Son las mujeres registradas como representantes de los grupos quienes principalmente empiezan a buscar otras opciones, ya que según sus declaraciones, no obtienen suficientes ingresos con esa actividad:

*"Aunque sigo con el nopal, ahora yo ya vendo otra cosa porque ya ve que el nopal a veces está barato, a veces está caro, no se sabe"*²⁴

²¹ Las mujeres interesadas no saben que uno de los requisitos para solicitar un apoyo en el *Promusag* es no haber sido beneficiada anteriormente.

²² Testimonio de Eulogia Segura Ramírez, hermana de la representante del grupo Productoras de nopal de San Marcos.

²³ Planta silvestre que crece en el monte y se utiliza para la preparación de té.

²⁴ Testimonio de Sandra García Meza, representante del grupo Flor de Mayo.

Otra razón para intentar una actividad productiva diferente está relacionada con lo pesadas que resultan las labores del campo. Varias de las entrevistadas hacen mucho énfasis en las arduas jornadas que se ven obligadas a realizar, sobre todo las que se dedican al cultivo de nopal, quienes constituyen la mayoría. Las mujeres cuyo esposo se dedica por completo al propósito del proyecto, tienden a realizar las faenas menos duras, o a prestar ayuda sólo cuando su marido no puede contratar un peón. En cambio las viudas y las que no cuentan con el apoyo de sus esposos, tienen más dificultades para sobrellevar esas labores puesto que además están obligadas a cumplir con las tareas de trabajo doméstico y cuidados familiares.

En este sentido, los bajos ingresos aunados a la dificultad que representan la realización de las faenas agrícolas, derivan en el deseo de las mujeres de cambiar de actividad económica:

"Como yo soy sola, a veces no puedo con todo es muy pesada la labor en la nopalera. Mejor me gustaría tener otro trabajo, como en el gobierno porque ahí, poco o mucho pero el dinero es seguro. O en un negocio, nuestro dicho de los comerciantes es 'hoy no vendí pero mañana sí'..."²⁵

Además de la intención de cambiar el propósito del proyecto o dejar la agricultura y cambiar a otra actividad económica, también se observó que algunas mujeres no sólo se dedican a la actividad del proyecto original, adicionalmente realizan otras actividades económicas-fundamentalmente el comercio- con las que complementan sus ingresos. Por ejemplo, la venta en una tienda de abarrotes, venta de nopal al menudeo, crianza de animales de traspatio o venta de comida:

"... nosotros vendemos barbacoa cada ocho días, sábado, domingo y lunes..."²⁶

²⁵ Idem

²⁶ Testimonio de Leticia Elena Nápoles, socia del Grupo La Mora cuyo propósito es la crianza de cerdos, quien además es maestra de primaria e hija de la representante.

Y en el caso de la representante del grupo La Estrella:

*"La tienda la tengo hace tres años, la pusimos después del proyecto. Lo que saco del nopal, a veces lo tengo que invertir aquí, casi no me lo quedo; o a veces al revés, de la tienda saco para la nopalera y así le vamos haciendo porque de una sola cosa no alcanza"*²⁷

Estos hechos permiten constatar la poca importancia que ha tenido el *Promusag* en la economía de las mujeres participantes. Lo cual es importante tenerlo en cuenta dado el objetivo del Programa.

En cuanto al fin del Programa relativo a la superación de la pobreza, en la última evaluación del *Promusag* revisada para este trabajo, se plantea que para que las mujeres logren pasar a la etapa de generación de ingresos sustentable deben superar primero la etapa de la supervivencia y así poder destinar el dinero a la inversión y no a la satisfacción de necesidades de primer orden; así mismo, contar con cierta autonomía al interior de su familia y tiempo necesario para concentrar sus esfuerzos en el proyecto. Otra observación planteada en la misma evaluación respecto al incipiente éxito económico del Programa, sostiene que los proyectos no satisfacen o responden a la demanda en los pueblos y normalmente no se integran a procesos productivos más amplios.²⁸

Existe otra limitación para los grupos independientes o de libre demanda. En el capítulo anterior hablamos de la red conformada alrededor de las organizaciones campesinas, la cual incluye la agrupación de personas cuya función es apoyar tanto en la gestión de los recursos, como en la formulación de los proyectos productivos; además tienen la capacidad de brindar el apoyo técnico necesario para el desarrollo de los mismos. Las mujeres que no están relacionadas con esa red, invierten tiempo y recursos en la búsqueda o bien, como los grupos de San Lorenzo Tlacoyucan, optan por asesorarse con vecinos y familiares.

²⁷ Testimonio de Liberia Miguelina Arias, representante del grupo La Estrella.

²⁸ Universidad Autónoma Metropolitana, *Evaluación de consistencia y resultados 2007 del Programa de la Mujer en el Sector Agrario*, México, 2008.

En términos de impacto económico, las mujeres de San Lorenzo Tlacoyucan explican que algunas socias no están de acuerdo en reinvertir ganancias y postergar la recuperación de los recursos invertidos, aunque eso signifique obtener mayores ganancias. No obstante que en términos empresariales lo más conveniente es reinvertir, las mujeres no lo hacen y no consolidan sus proyectos porque no han sobrepasado la etapa de sobrevivencia; se desesperan, se aburren, tienen urgencia de obtener ingresos dada su precaria situación económica. Esta diferencia entre las socias deriva en conflicto; es tan profunda que algunas socias prefirieron separarse del grupo.

Aunque en San Lorenzo Tlacoyucan la mayoría de los proyectos productivos que constituyen los casos de estudio plantearon el cultivo del nopal y este constituye el principal producto agrícola de la región, y no obstante que varias mujeres del Programa y sus familiares que participan con ellas ya se dedicaban a esa actividad, aún no han logrado una mejoría económica sustancial. Es decir, a pesar de que el gobierno aprobó proyectos productivos para los que se contaba con experiencia relativa al propósito, aún en esos casos no se cumple el principal objetivo del *Promusag*: apoyar a las mujeres en la superación de la pobreza.

Según las declaraciones de varios entrevistados, desde hace 15 años los nopalersos de Milpa Alta enfrentan la dificultad de obtener un precio conveniente al vender el nopal. Dicha situación se debe a que los productores del Estado de Morelos han saturado el mercado, con lo cual baja el precio de la cactácea y esa situación ha afectando seriamente su economía familiar. Dos de los grupos de este estudio formularon proyectos para el cultivo en condiciones de invernadero, para mejorar la producción y hacer frente en mejores condiciones al fenómeno que se vive a partir de la introducción del producto de Morelos, en donde se cosecha todo el año por las características climáticas de la entidad. Mientras que en Milpa Alta, la producción se ve afectada por las heladas propias de la época invernal:

"Hicimos lo del invernadero porque cuando hace frio sube el precio, esa temporada es de diciembre a enero, a veces empieza a helar desde antes. Con el invernadero se tapa y queda bien,

aquí la mayoría no lo tiene así y entonces no tienen nada que vender en esa época”²⁹

Esa situación se aleja del control de programas como el *Promusag*, lo cual indica que las condiciones del mercado local son determinantes para el éxito de los proyectos.

III.1.2 El criterio focalista y selectivo del Promusag

La intención de focalizar los beneficios en zonas rurales y seleccionar a mujeres ejidatarias, comuneras o posesionarias como la población meta del Programa, se cumple parcialmente. La mayoría de las mujeres integrantes de los grupos no cumplen con esa condición, este requisito establecido en las Reglas de Operación del Programa parece haberse pasado por alto en el caso de la Delegación Milpa Alta, aunque ésta sí constituye una zona que podría denominarse semi-rural.

Para acreditar su estatus agrario, el documento que presentaron junto con la solicitud fue una constancia de vecindad extendida por la Delegación Política, lo cual no necesariamente significa que tienen estatus agrario, en los términos que establece la legislación en la materia. Lo cual indica que el criterio de selectividad no se cumple, la normatividad no se aplica de manera rigurosa pues es claro que sólo una de las 68 mujeres que participaron en los ocho grupos conformados en San Lorenzo Tlacoyucan, es comunera, el resto no tienen ningún estatus agrario.

En 2005 se permitió el acceso a los apoyos a mujeres que carecieran de ese requisito, aceptando a campesinas que habitaran en la Delegación de referencia. Las constancias fueron otorgadas por la Junta Vecinal y no por los representantes ejidales o comunales.³⁰

²⁹ Testimonio de Elvia Fuentes, representante del grupo La Rosa.

³⁰ Información proporcionada por una representante de Acción Rural para el Campo (ARAR), organización que promovió la integración de varios grupos en Milpa Alta

Lo anterior puede estar asociado a la limitación del tamaño de la población objetivo, es decir, desde su diseño uno de los principales criterios de selectividad del programa es contar con derechos agrarios. Como sabemos, el acceso de las mujeres a la propiedad rural es muy bajo, y esto se acentúa más en una zona –como Milpa Alta- que está en la órbita de la gran ciudad. De entrada, las posibles beneficiarias eran un número reducido.

Por otro lado, el criterio de focalizar los recursos en mujeres tampoco se cumple por completo. No en todos los casos la constitución de los grupos fue promovida por la representante de los mismos. En la mitad de los casos de estudio, la iniciativa de formar los grupos fue tomada por algún hombre, lo cual refleja la significativa intervención de varones en el Programa en San Lorenzo Tlacoyucan. En cuatro casos, hubo la participación de varones: el suegro de la representante, el padre de la representante y los esposos de dos de las representantes.

Como se observa, en los hechos, los grupos no están integrados exclusivamente por mujeres, a veces ni siquiera conforman la mayoría, puesto que los esposos de todas las socias intervienen con la misma frecuencia que ellas y en tareas de la misma importancia. En general, se observan dos situaciones: a) los esposos son parte del grupo, tienen participación plena en la operación del proyecto además de tomar parte activa en las decisiones del desarrollo del mismo, aunque oficialmente no hay constancia de esta situación dado que el programa es sólo para mujeres; o b) los esposos que no se encuentran totalmente involucrados, son requeridos continuamente por las mujeres para consultarlos, pedirles consejo y orientación respecto a diversas situaciones relativas a la actividad productiva que desarrollan. De hecho, en cuatro de los ocho grupos, la iniciativa de integrar la asociación fue tomada por el esposo (La Estrella y Productoras de Nopal San Marcos), por el padre (La Rosa) y por el suegro (Tochel), parientes todos de las representantes de esos grupos. Ellos fueron quienes se enteraron de la existencia del Programa y participaron activamente en la gestión de la obtención del apoyo monetario.

durante el año 2005 para incorporarlos al *Promusag*.

*"Mi suegro es el que se enteró, él siempre anda allá en CORENA
31... ya queremos venderlo para exportación por eso mi suegro
no está porque anda viendo cómo le hacemos para eso... mi
suegro dice que le podemos sacar más dinero" 32*

Por esa razón, la representante del grupo Tochel no cuenta con toda la información relativa a la conformación del grupo puesto que la iniciativa fue tomada por un varón de su familia (su suegro). Dicha situación se evidenció cuando en la entrevista la representante se negaba a responder y pedía que fuera él quien la respondiera; si no se encontraba en esos momentos, la entrevistada pedía que regresara después, cuando el señor estuviera en casa. Si estaba presente, él intervenía y respondía con más detalle sobre la gestión del proyecto, la forma de explotación y /o la organización del trabajo.

En esos cuatro grupos, los expedientes requeridos como parte de la solicitud fueron integrados con los documentos e información relativa a las socias pero sólo para cumplir con ese requisito de las Reglas de Operación del Programa. En los hechos, ya existía la intención y el acuerdo de incluir la participación de los varones de las familias de las socias. En otro grupo la participación de los varones fue menor en cuanto a iniciativa pero está presente como un apoyo importante. Sólo uno de los grupos -de los seis que no se desintegraron de inmediato- registra poca participación de varones, pues la representante y otra socia son viudas, y las demás no cuentan con apoyo de su marido.

El hecho de que los varones estén más informados sobre los programas gubernamentales se puede explicar por su intensa participación en los procesos económicos y productivos tanto de su familia como de la localidad. En cambio las mujeres por ser quienes tradicionalmente se encargan de las tareas reproductivas, trabajo doméstico, cuidados familiares, su tiempo y atención se encuentra limitado a esas actividades y les impide participar en los espacios en los que se maneja la información sobre los programas públicos.

³¹ La entrevistada se refiere a la oficina local de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente.

³² Testimonio de Teresa Trinidad Escobar, representante del grupo Tochel.

Las mujeres por su parte tienen opiniones divididas respecto a la orientación exclusivamente femenina del *Promusag*. Algunas mujeres (la mitad aproximadamente) prefieren la participación exclusiva de su género, exponen razones tales como: evitar celos entre ellas si se tratara de la integración de sus esposos; hay mayor entendimiento y confianza entre mujeres; reconocen que hay hombres violentos y por tanto temen arriesgarse a agresiones.

*" Es mejor que [el Programa] sea para puras mujeres. Solitas entre nosotras nos entendemos, hay más confianza. A lo mejor nos tardamos más en hacerlo, pero si podemos"*³³

Mientras que la otra mitad si aceptaría trabajar con varones porque: pueden aportar ideas diferente por su experiencia realizar tareas que requieren fuerza física y además tienen más conocimientos sobre el funcionamiento de la maquinaria y el equipo.

*"A mi si me gustaría que los hombres pudieran entrar al Programa por su pensamiento, por su fuerza y porque ellos son más realistas. También nos pueden dar más ideas."*³⁴

III.2 Efectos en el ámbito del tejido social de San Lorenzo Tlacoyucan

En este inciso se expone de qué manera se establecen las relaciones intra grupales, tanto en términos de asociación y trabajo colectivo como en términos de las relaciones vecinales a partir de la intervención del *Promusag*.

³³ Testimonio de Santa Hernández, integrante del grupo La Mora.

³⁴ Testimonio de Rufina Laguna, integrante del grupo Flor de Mayo.

III.2.1 Asociación y trabajo colectivo

En San Lorenzo Tlacoyucan, las mujeres que integraron los grupos no tienen experiencia de trabajo colectivo con personas ajenas a la familia. La modalidad preponderante es la de trabajo en pareja o de colaboración en su familia nuclear. La mayoría de ellas si ha colaborado con su esposo, o con sus padres cuando fueron solteras en el cultivo del nopal, la crianza de animales o la venta de diferentes productos pero nunca se habían asociado con otras personas. Tampoco habían participado en un programa similar, para todas es la primera vez que solicitan apoyo gubernamental.

La mayoría tiene conocimientos básicos sobre las labores del campo dado su origen campesino; desde pequeñas fueron incorporadas en la labor de la parcela familiar y/o el cuidado de animales de traspatio, sin embargo, algunas se dedicaban a actividades muy distintas antes de solicitar el apoyo, por ejemplo al comercio, al servicio doméstico, empleada de servicios, empleada de gobierno, maestra de primaria o estudiantes cuando se trata de las más jóvenes. Estas mujeres fueron aprendiendo las actividades específicas del proyecto en la medida que fueron realizando las tareas, con la orientación de las que ya sabían o de su padre, suegro o esposo.

A partir de las entrevistas quedó de manifiesto que el apoyo del *Promusag* no propició la iniciativa. En cuatro de los ocho grupos, el recurso fue aprovechado como apoyo a una actividad productiva a la que se dedicaban las mujeres y sus familias antes de la existencia del Programa. Al presentarse la oportunidad de acceder a un apoyo económico bajo ciertas condiciones, las personas enteradas se dieron a la tarea de organizarse para cumplir con los requisitos y cubrir las formalidades requeridas en las Reglas de Operación. Se trató de reunir rápidamente al mayor número de integrantes posible con el objeto de acceder a la mayor cantidad de dinero, pues si bien éste se fija con base en el propósito del proyecto, el otro criterio de asignación del monto total es el tamaño del grupo.³⁵ Mientras más socias se registren, aumenta la cantidad autorizada para el grupo.

³⁵ Las Reglas de Operación del *Promusag* establecen el otorgamiento de 20 mil pesos

Por lo que se pudo observar, el principal motivo de asociación no fue el interés por desarrollar colectivamente un proyecto, sino la posibilidad de obtener recursos económicos extraordinarios para la actividad productiva a la que ya se dedicaban la mayoría de los casos. De esta manera, aunque los grupos existen como asociaciones formales porque uno de los requisitos del Programa es contar con una figura asociativa registrada, en los hechos no operan como tales. Entre los casos de estudio se observan diferentes modalidades de funcionamiento, cuyas especificidades describiremos a continuación.

En los cuatro grupos cuyo propósito es el cultivo del nopal bajo diferentes condiciones, en ningún momento se consideró una colaboración colectiva permanente; aunque este es un rasgo común entre ellos, hay matices que hacen diferente cada una de las experiencias.

En el grupo Flor de Mayo cuyo propósito es el cultivo de nopal con abono orgánico, el dinero se utilizó en la compra de equipo, así como en el pago de mano de obra para la preparación de la tierra. El equipo –que consta de bombas para fumigar y una máquina trituradora de nopal³⁶–se utiliza por todas cuando así lo requieren, solamente acuerdan los tiempos en que lo van a usar pero cada mujer dispone las labores en su parcela como le conviene. En este grupo, de las ocho integrantes, seis son parientas -cinco hermanas y la madre-, y sólo dos son vecinas. Además las socias, únicamente comparten el equipo, y sólo la representante y su mamá, comparten la parcela. Entre las hermanas, eventualmente se ayudan para las labores implícitas al cultivo, pero es un apoyo que no implica la toma de decisiones conjunta. En este caso la participación de varones es muy limitada, sólo una socia trabaja en pareja, con su esposo.

En los grupos La Estrella y La Rosa, cuyo propósito es el cultivo de nopal en condiciones de invernadero presentan un comportamiento colectivo diferente entre sí. El recurso otorgado por el *Promusag*, se utilizó principalmente para la instalación de la infraestructura y el equipamiento de la

por socia si el proyecto obtiene un dictamen positivo de viabilidad.

³⁶ El nopal triturado es lo que se utiliza como abono, de ahí la denominación de “orgánico”, puesto que no lleva ningún componente químico.

misma. En ambos casos, se dividieron el terreno -cuyas propietarias son las representantes de cada grupo- para su cuidado y aprovechamiento; la organización de las faenas son responsabilidad estrictamente individual.

En esos dos casos, el acuerdo original fue compartir el terreno y la infraestructura. Pero las socias de La Estrella, por ejemplo, se organizan para la siembra de hortalizas que cultivan al mismo tiempo que el nopal en el mismo invernadero; si deciden sembrar lo mismo, lo que recogen se reparte por igual para venderlo y la ganancia se divide en partes iguales. Cuando siembran hortalizas diferentes, a veces, unas mujeres llevan a vender lo de otras, se apoyan en la venta pero lo que cada una obtiene puede ser una cantidad diferente a la de otra.

En cambio, en el invernadero del grupo La Rosa, la colaboración es casi inexistente, las socias se concretan a su labor en la nave que les fue asignada en el reparto que se llevó a cabo cuando se echo a andar el proyecto; lo cosechado se comercializa como cada mujer o pareja lo decide. En este grupo es donde se encuentran las mujeres más jóvenes, entre 28 y 30 años de edad.

Integrantes de esos tres grupos – Flor de Mayo, La Rosa y La Estrella-, relataron que sólo al principio hubo participación colectiva para la limpieza de los terrenos, la contratación de mano de obra para la construcción de los invernaderos y la adquisición del equipo. En esa fase inicial, se tomaron decisiones conjuntas pero no establecieron la colectivización del proyecto, sino una organización de trabajo y aprovechamiento individual.

El cuarto grupo, las Productoras de Nopal de San Marcos, está constituido por una familia extensa (padres, hermanas y sus esposos, cuñadas, sobrinas y sus esposos) que se dedica al cultivo de nopal desde generaciones anteriores. Lo colectivo fue la aplicación del recurso monetario del Programa, el cual se utilizó en la compra del abono y en la contratación de peones para abonar las nopaleras. Tampoco comparten el terreno porque tienen sus parcelas individuales. En lo sucesivo, continuaron trabajando como lo venían haciendo antes, no se modificó su manera de explotación, cada familia, en lo individual, decide cómo organizarse. De igual manera sucede con la

comercialización, cada familia decide cómo vender³⁷ (sólo al mayoreo o combinando con venta al menudeo); el precio, sufijs según su situación económica y la cantidad de nopal cosechada. Los integrantes de este grupo poseen alrededor de 20 años en el cultivo de la cactácea, lo cual representa la mayor experiencia acumulada de todos los casos de estudio.

El quinto grupo cuyo nombre es Tochel, constituido para el cultivo de esa planta, está prácticamente desintegrado. Aunque en la entrevista la representante declaró que de las cinco integrantes originales, siguen tres mujeres en actividad, en realidad son sólo dos las que continúan en la recolección de la planta para venderla al menudeo, pues la tercera -suegra de la representante-, es una mujer mayor cuya condición ya no le permite trabajar; las otras dos socias se separaron al año de la constitución del grupo. El dinero del Programa fue invertido básicamente en la compra de un tinaco y mangueras para el riego, así como la contratación de mano de obra para la instalación.

En el caso anterior, cada mujer recoge la planta en la cantidad que necesita, la pone a secar y hace manojos para su venta, el tochel se consume como té. Esas labores las realizan por separado aunque viven en la misma casa puesto que son cuñadas. No hay trabajo ni beneficios compartidos, y dado que es muy poco el mantenimiento que requiere ese cultivo porque se trata de una planta silvestre, se presta para el aprovechamiento individual. Al inicio, el grupo planteó un esquema organizativo colectivo que muy pronto terminó convirtiéndose en individual.

El sexto grupo, La Mora, dedicado a la crianza de cerdos es en el que se observó una colaboración más estrecha. Los chiqueros rehabilitados son compartidos por todas las socias pero los animales se repartieron de manera equitativa, aunque no siempre cuentan con el mismo número de animales porque el ritmo de producción es diferente por socia; su cuidado y alimentación es responsabilidad de la dueña, así como su aprovechamiento.

³⁷ Todos los productores de nopal de Milpa Alta venden su producto al mayoreo en el único centro de acopio de la región, que se encuentra ubicado en Villa Milpa Alta, pueblo que constituye el centro de la delegación política. A ese mismo centro, llegan también los campesinos de Morelos a comercializar su producto.

Sin embargo, al momento de matar al animal para la venta de carne al menudeo, se apoyan unas a otras en todas las tareas que eso implica; generalmente se hace entre dos o tres mujeres. El dinero que resulta de la venta es para la dueña del animal, las socias que colaboraron con ella en esa ocasión, reciben un pago por la ayuda.

En este caso, las socias habían acordado trabajar colectivamente pero empezaron a surgir diferencias y decidieron organizarse de otra manera. Desde el inicio del desarrollo del proyecto se repartieron los animales para su cuidado, cada socia se haría cargo de cierto número para su atención pero el gasto de alimento se pagaba de una bolsa común; algunas mujeres manifestaron su inconformidad al parecerles inequitativo, pues refieren que las socias cuyos animales eran de mayor tamaño tomaban más alimento y, por tanto, el consumo era desigual. A partir de esa queja recurrente, la representante propuso cambiar el arreglo original y decidieron que la responsabilidad tanto del cuidado como de la manutención sería individual, así como las ganancias. Con base en el nuevo acuerdo, cada socia se haría cargo de todo lo que implica la crianza de los animales y sólo se apoyarían al momento de la venta, tal como se describió en párrafos anteriores. De esa manera evitaron el aumento de los problemas.

En el caso anterior, el abandono de la organización colectiva se puede explicar por la forma que pusieron en práctica. Se combinó un esquema de propiedad mixto, pues los animales eran de cada mujer pero su manutención era colectiva, lo cual derivó en conflicto.

Los grupos Zihualtequite y el Grupo de Trabajo en Producción de Nopal se desintegraron desde el inicio. Es decir, sólo lograron llegar hasta la fase en la que se realiza la supervisión de la aplicación de los recursos del Programa y de inmediato empezaron a presentarse conflictos.

El primer grupo cuyo propósito era también el cultivo de nopal, se constituyó con 10 socias. El esposo de la representante aportó el terreno puesto que las demás socias no contaban con terreno para la siembra. Los recursos del proyecto se utilizaron en la rehabilitación del terreno puesto que estaba prácticamente abandonado. Contrataron peones para las labores

implícitas a la preparación de la tierra para la producción de nopal, además de adquirir plaguicida y abono. La contratación de mano de obra fue el primer desacuerdo porque algunas mujeres se oponían a gastar en ello y otras no estaban dispuestas a realizar esas faenas por tratarse de una labor muy ardua. De las 10 mujeres, seis terminaron renunciando al proyecto, al quedar sólo cuatro, el proyecto fracasó porque no tenían suficiente capacidad para llevar a cabo el trabajo requerido, ya que originalmente se había considerado la mano de obra de 10 personas. Ante la ruptura decidieron rifarse el equipo adquirido.

En el grupo de trabajo de Producción de Nopal, el apoyo monetario proporcionado por el Programa se utilizó en insumos. Disponían de seis parcelas y las 14 socias acordaron dividirse en grupos de siete y atender tres parcelas cada grupo. Los problemas surgieron por el incumplimiento de algunas mujeres. Llegaban tarde o faltaban a las labores acordadas y diferencias de opinión respecto a la organización del trabajo. También surgieron diferencias por los gastos. La tesorera, "quería sacar ventaja", según el relato de algunas mujeres, no presentaba las cuentas con claridad y terminó quedándose con 10 mil pesos. Al presentarse los conflictos por incumplimiento, decidieron separarse y distribuirse lo que habían comprado pero no de manera equitativa por considerar que no todas tenían derecho puesto que no habían invertido el mismo tiempo y esfuerzo que las otras mujeres en la gestión de los recursos y primeros preparativos de la puesta en marcha del proyecto.

En ambos casos, existen elementos en común: las socias se conocían muy poco, no eran parientas sino vecinas. Tampoco tenían experiencia colectiva y entre las integrantes había algunas muy jóvenes.

Cabe resaltar que otra de las razones de la desintegración pudo ser el tamaño, pues Zihualtequite integró a 10 mujeres y el Grupo de Trabajo en Producción de Nopal agrupo a 14. Con ese número de integrantes los conflictos pueden ser mayores que tratándose de grupos menos numerosos, es más difícil el acuerdo entre mayor sea el número de socias, sobre todo si no hay una experiencia de trabajo colectivo.

La sensación de las mujeres después de la separación del grupo es de frustración y desánimo; sobre todo de las representantes pues fueron ellas las

que tomaron la iniciativa de incorporarse al Programa. La experiencia no les resultó grata y prefieren no repetirla, excepto si se trata de asociarse con familiares pues consideran que de esa manera puede resultar más fácil el entendimiento con las socias. La desintegración deriva en resentimiento y enojo entre las mujeres.

"El problema es que algunas gentes no quieren trabajar, lo que quieren es sacar ventaja; yo no las conocía a todas y no sabía cómo eran, no sabía qué mañas tenían... Es mejor trabajar sola, a mi me desanimó trabajar entre varias"³⁸

El origen de la desintegración de los grupos anteriores se puede explicar a partir de la falta de elementos de afinidad, confianza y conocimiento de las socias entre sí. En ambos casos, las mujeres se conocían poco antes de unirse, no las unía una relación de parentesco, eran vecinas que habían tenido un trato muy superficial.

Como se puede observar, independientemente de la modalidad, en todos los casos el aprovechamiento del apoyo del *Promusag* fue colectivo pero el trabajo y sus dividendos son absolutamente individuales.

Las principales razones de la inexistencia del trabajo colectivo son:

- a) En primer término evitar conflictos por las diferentes formas de trabajo, recursos, costumbres y prácticas y necesidades (diversidad).
- b) Los entrevistados hicieron referencia a los diferentes horarios en que realizan sus faenas, éstos responden a las diversas necesidades de las socias y, en su caso, de sus esposos. No todos disponen del mismo tiempo para llevar a cabo las labores propias del cultivo o crianza de animales. Los esposos de algunas de las socias, por ejemplo, tienen dos parcelas separadas o también trabajan como taxistas, lo cual implica

³⁸ Testimonio de María del Carmen Santiago, representante del grupo Zihualtequite.

distribuir el tiempo de otra manera e imposibilita coincidir en un mismo horario con quienes se dedican exclusivamente a las labores agropecuarias o tienen sólo un terreno de cultivo.

- c) Además de la diferencia de horarios, también disponen de diferentes recursos. Algunas cuentan con un vehículo, otras no. Así mismo, hay quienes poseen una superficie de cultivo mayor (en una unidad geográfica o separada), lo cual implica una dinámica diferente de trabajo y de comercialización.
- d) Por otro lado, es posible apreciar, un interés y disposición distinta hacia el trabajo. Algunas trabajan diario, otras no. Hay quienes se esfuerzan y trabajan más que otros. Algunas mujeres comentaron sobre las diferencias de opinión respecto a pagar o no por la realización de algunas tareas, sobre todo entre aquellas que no cuentan con ningún apoyo familiar. En algunos casos se inclinan por la contratación de peones, pero en otros se piensa que pagar les reduce sus ganancias y no están dispuestas a destinar una parte de ellas en labores que consideran que pueden realizar ellas mismas.
- e) También existen diferencias de opinión respecto a cómo se invierten las ganancias. Hay quienes prefieren reinvertir la mayor parte de ellas, aunque tarden más en recuperar el dinero pero otras deciden ocupar sus ganancias en sus necesidades cotidianas e invertir menos en la actividad productiva, aunque eso implique un menor y más lento crecimiento del negocio.
- f) Otra situación que dificulta el trabajo colectivo es la diferencia de edad de las socias. Las mujeres más jóvenes (entre 20 y 28 años) son las que presentan más resistencia al cumplimiento de las obligaciones vinculadas al proyecto. Es común que no lleguen a las reuniones, no atiendan a los animales o los cultivos en los términos acordados por el grupo. Esto se puede explicar en tanto que si tienen hijos muy pequeños,

tienen necesidad de destinar mayor tiempo al cuidado de ellos. En este sentido, podemos observar que en algunos casos, las actividades implícitas al Promusag pueden entrar en contradicción con las responsabilidades de las mujeres hacia el interior de su familia, pues el cuidado de menores recae en las mujeres generalmente.

- g) También influye la concepción que las mujeres jóvenes tienen respecto a las actividades agrícolas. Por un lado, consideran que las tareas del proyecto son muy desagradables y pueden llegar a considerarse poco dignas. Para ellas representa mayor estatus dedicarse a las ventas por catálogo, por ejemplo, aunque la remuneración sea muy baja. Otro factor se relaciona con la vinculación que tienen las jóvenes a las labores del campo, pues por su edad han estado menos involucradas que otras mujeres mayores cuyo vínculo con la tierra es más antiguo y pueden verlo de una manera más natural.

*"Las que son jóvenes no quieren trabajar en esto. No les gusta ensuciarse, dicen que huelen feo, que es muy pesado. Además sus maridos las traen más cortitas"*³⁹

Se puede observar también que una condición determinante en la cohesión del grupo es el liderazgo y el conocimiento de la representante. En el grupo La Estrella -dedicado a la crianza de cerdos-, cuya representante dirige con seguridad y posee amplia experiencia, lo que destaca en primera instancia es que no se desintegró y en segundo término, funciona bien pues las socias confían en la capacidad de la representante y se desarrolla en un ambiente de confianza y colaboración. Este es el único, entre los casos estudiados que cumple con las características de *grupo*, pues funciona como un colectivo.

Las diferentes condiciones expuestas pueden ser motivo de conflicto o limitaciones que impiden la colaboración colectiva. En algunos grupos se

³⁹ Testimonio de Rosalinda Rodríguez, integrante del grupo La Estrella.

presentaron y derivaron en la decisión de individualizar la participación de socias y familiares que las apoyan. En otros, quisieron evitar los problemas y desde el principio decidieron renunciar a la colectivización del proyecto productivo.

Como se puede notar los grupos estudiados no funcionan como asociaciones, no se realiza un trabajo colectivo, se unieron para obtener un apoyo, cuyo requisito era constituir una agrupación pero su funcionamiento es individual, salvo el caso del grupo La Estrella. Hay grados y matices en los diferentes casos pero su característica no es la colaboración conjunta, la responsabilidad y la toma de decisiones compartida. La formalidad de los grupos únicamente existe en el papel, más no en la realidad. Existen normas formales para su funcionamiento porque uno de los requisitos del Programa era la formulación de un reglamento interno pero en los hechos no se aplica, sólo existe en el papel. Nunca se ha aplicado puesto que en aquellos casos en los que se presentaron conflictos, éstos se resolvieron de manera práctica, atendiendo más al sentido común, voluntad y capacidad de negociación de las integrantes. Posteriormente ya no fue necesaria su aplicación puesto que los conflictos disminuyeron por la decisión de individualizar el trabajo.

Además de lo anterior, se encontró una situación que también conforma una limitación o impedimento para el trabajo colectivo y responde directamente a la intervención del *Promusag*. En la localidad se conformaron otros grupos cuya solicitud fue rechazada y quedaron fuera del programa. Al no obtener los recursos no se desarrolló el proyecto productivo. Entre algunas mujeres involucradas en dicha experiencia, existe la idea que las representantes si recibieron el dinero y no dieron cuenta a las demás integrantes. Esta percepción también está presente entre los testimonios de algunas de las mujeres –e incluso de sus esposos- de los grupos tomados como casos para la presente investigación.

Es decir, entre algunas personas vinculadas al *Promusag*, ya sea como solicitantes o beneficiadas por el Programa se tiene la idea de que ciertas representantes de grupo se beneficiaron de los apoyos monetarios y reportaron a sus compañeras que la solicitud fue negativa. Hay una percepción

de desconfianza sobre el manejo de ciertas mujeres y se les atribuye una actuación deshonesta, las acusan de haber engañado a sus compañeras y usar el dinero del Programa para su propio beneficio.

Sin embargo, se puede asegurar que ese hecho es falso puesto que dichos grupos no aparecen en el listado de grupos beneficiados con el apoyo del *Promusag*, elaborado por la Secretaría de la Reforma Agraria. De haber obtenido los recursos, aparecerían en el documento mencionado aunque los grupos estuvieran desintegrados, como se corroboró en dos casos de esta investigación.

Esta suspicacia en el ambiente también explica la renuencia hacia el trabajo colectivo, pues en las entrevistas con las participantes del Programa, a menudo se manifiesta el rechazo a la asociación para no exponerse –entre otras causas- a los engaños y abusos de otras personas. Hay escepticismo y recelo hacia la alianza entre vecinas de la localidad con fines económicos.

De tal manera que si bien, no se puede constatar un impacto del *Promusag* en el tejido social de la localidad en términos de ruptura, si hay un efecto negativo derivado de la intervención del Programa en la localidad de San Lorenzo Tlacoyucan que se representa en la desconfianza sobre la actuación de ciertas mujeres a quienes se les desacredita y la percepción de otras de haber sido utilizadas.

Es decir, no se fragmentó algún proceso organizativo ya existente, ni afectó las tradiciones comunitarias que subsisten como es el caso de la Mayordomías de gran arraigo en toda la delegación, cuya manifestación es representativa de identidad y sentido de pertenencia en Milpa Alta. Pero si hay un deterioro de las relaciones vecinales tanto por las sospechas de manejo deshonesto atribuido a ciertas mujeres y la desintegración de los grupos cuya disolución ocurrió apenas se habían conformado.

Si bien no hubo enfrentamientos violentos que afectara seriamente a las personas involucradas o la dinámica de la localidad, dichas mujeres no mantienen una relación de amistad, ni de colaboración, ni acercamiento. Peor aún, se queda un clima de desconfianza y se percibe como amenaza la unión con fines económicos.

Además, el *Promusag* tampoco propició la conformación de una red de colaboración que resultara más productiva para todos los participantes; aunque en San Lorenzo Tlacoyucan se constituyeron varios grupos dedicados al cultivo de nopal, estos no pudieron conformar una agrupación con relaciones de cooperación que derivará en beneficios económicos o de otro tipo. Se integraron de manera formal pero sin ningún proceso organizativo como tal. Los grupos de San Lorenzo Tlacoyucan ni siquiera se conocen entre sí, porque desde el punto de vista asociativo no tienen ninguna relevancia.

III.3 Efectos en el ámbito familiar

En este inciso se presenta el comportamiento de la familia en relación a la participación de las mujeres en el *Promusag*.

III.3.1 La pareja y los hijos

Respecto al ámbito familiar de las mujeres de los grupos estudiados, uno de los hechos más destacados en San Lorenzo Tlacoyucan es el alto nivel de involucramiento de los esposos. En las entrevistas con las mujeres quedó de manifiesto su colaboración, en diferentes grados y modalidades pero en la mayoría de los casos, los maridos no sólo no se oponen a que las mujeres participen en el programa, sino que trabajan de manera conjunta con ellas. Este es uno de los rasgos principales de los grupos estudiados en ese pueblo. Por ejemplo: en la entrevista estuvieron presentes y hacían comentarios sobre el inicio del proyecto y su funcionamiento; o en los casos de los dos grupos cuya desintegración ocurrió antes de echar a andar el proyecto, expresaban su opinión sobre esa situación; así mismo, las esposas referían su disposición a realizar las tareas que las mujeres no saben o no quieren hacer (matar a los animales, construir los corrales o transportar el nopal).

Aunque hay que aclarar que la colaboración de la pareja no es un efecto del Programa puesto que esas mujeres ya se dedicaban a esa actividad antes

de su incorporación al *Promusag*. Los esposos no se oponen a que participen porque no es algo nuevo. Las mujeres, en su mayoría, ya se dedicaban a alguna actividad económica, ya sea en el campo, en el comercio o en el trabajo doméstico (lavando ropa ajena). De ahí también que tampoco se les otorgue un reconocimiento extraordinario, ni siquiera ellas mismas consideran como un logro su trabajo dentro del Programa, lo asumen con naturalidad.

Con menos frecuencia, las mujeres realizan la parte pesada de las faenas agrícolas, pues es el esposo el que siempre se ha hecho cargo de realizarlas. En esos casos, ellas apoyan cuando la pareja no dispone de dinero para contratar peones. Pero lo más frecuente es que ambos compartan responsabilidades y decisiones.

Por otro lado, el nivel de cooperación de los esposos varía según su edad. Se observa que los más jóvenes tienden a quejarse más por la participación de la mujer en el grupo, lo cual tiene relación con la etapa en la que se encuentra el ciclo de la familia. Mientras más pequeños los hijos, las mujeres destinan mayor tiempo a su cuidado, en la medida en que van creciendo esos cuidados tienden a disminuir.

Las mujeres jóvenes tienen problemas tanto para incorporarse como para permanecer como vimos en el apartado anterior pues sus obligaciones familiares no se los permiten. En los proyectos agropecuarios –como los de San Lorenzo Tlacoyucan-, las mujeres jóvenes tienen más limitaciones y falta de interés para incorporarse.

Cabe enfatizar que todas las participantes en el Programa hacen trabajo doméstico, además de las labores agropecuarias. Algunas se apoyan en los hijos que tienen edad para cooperar en las tareas domésticas. Pero no es el caso de todas.

III.3.2 Las relaciones de parentesco

Sobre la integración formal de los grupos podemos observar que la lógica de la elección de socias operó mediante un criterio de lazos consanguíneos fundamentalmente, es decir, la mayoría de las mujeres fueron invitadas al proyecto por el parentesco que las une, ya sea de manera directa o indirecta: madre, hermanas, cuñadas, sobrinas, suegra de la hija. También hay casos en los que las socias no son familiares sino mujeres que tenían un vínculo de amistad, pero son la minoría. En dos de los grupos, la representante invitó a algunas mujeres que conocía poco, estos son los que se desintegraron de manera casi inmediata.

Se pudo constatar que las relaciones parentales no se afectan por el Programa. Las socias emparentadas son hermanas, cuñadas, hijas, nueras, suegras, este hecho no evita los conflictos, pero si es favorecedor para el manejo de estos. Pero el principal motivo de la ausencia de un alto grado de conflicto es que establecieron un esquema de trabajo individualizado, no funcionan como un colectivo. Esto por supuesto aleja la posibilidad de roces, desacuerdos y desavenencias, no es tanto el hecho de que sean parientas.

El hecho de que la mayoría de las socias son parientas, no implica que hay entre ellas un alto grado de confianza y compromiso, se observó que la relación parental no es tan determinante. Es contradictorio porque se supondría que el hecho de ser parientas, además de coincidir en el Programa, aseguraría una relación estrecha entre ellas. Sin embargo, es más determinante la cohesión del grupo, y ésta a su vez depende del liderazgo de la representante.

La tendencia a formar grupos por parentesco y no por vecindad demuestra que en la familia se confía más. Otra muestra del soporte familiar es que con frecuencia las mujeres aportan recursos familiares: parcela, local, terreno, etc.

III.3.3 Las mujeres y hombres mayores

En los casos estudiados se nota una situación particular respecto a la participación de mujeres de edad avanzada. Las mujeres mayores –suegras o madres de las socias- tienen una participación de bajo perfil, sólo se incorporaron de manera formal pero en los hechos no realizan labores propias del proyecto. Las demás cubren su parte, las exentan de obligaciones por su edad. Están enteradas parcialmente del desarrollo del proyecto porque no participaron ni en el inicio ni más adelante. Por la edad, muchas de ellas no están en condiciones físicas de trabajar, mucho menos tratándose de labores agropecuarias cuya realización es muy ardua. Aunque cuentan con amplia experiencia en ello, están al margen de las labores del proyecto. No son consultadas, ni les requieren consejos u opiniones al respecto. Sin embargo, se benefician de los productos e, indirectamente de las ganancias pues su manutención es asumida por las hijas e hijos beneficiados por el *Promusag*.

Esto indica que la familia está dispuesta a hacerse cargo de las mujeres mayores. Se asume como una responsabilidad, lo que a su vez demuestra la solidaridad familiar hacia los viejos.

En el caso de los hombres mayores sucede lo contrario. En muchos casos, ellos fueron los que tomaron la iniciativa de conformar el grupo, tienen un papel muy activo en la operación del proyecto dado que son campesinos experimentados. Representan una figura de autoridad central, tanto por su figura patriarcal, como por su experiencia y por ser los descendientes de los dueños originales de la tierra. La población del *Promusag* de San Lorenzo Tlacoyucan es la generación que heredó la tierra de ellos.

III.3.4 El caso de las viudas

Entre los grupos de estudio, existen algunas mujeres que se encuentran en condiciones de viudez, son nueve de las cincuenta socias de los grupos no desintegrados por conflictos. Es decir, representan casi 20 por ciento del total

de esa población, integradas en los grupos Flor de Mayo cuyo propósito es el cultivo de nopal con abono orgánico y La Mora, dedicado a la crianza de cerdos.

Esta situación es destacable porque dichas mujeres fueron apoyadas por personas del poblado para la gestión de los recursos del Programa, tanto informándoles de la posibilidad de incorporarse, como en la formulación del perfil técnico del proyecto, así como orientándolas durante el proceso de gestión. Específicamente el apoyo provino de algunos varones, quienes cuentan con mayor información de los programas gubernamentales como el *Promusag* por tener una participación más activa en relación a las actividades económicas.

Este hecho –el apoyo de los hombres a las viudas– denota la existencia de ciertos rasgos de solidaridad vecinal, puesto que en esa acción no hubo de parte de ellos ningún interés que no fuera ayudar a esas mujeres a concretar una posibilidad de obtención de ingresos. No les une algún parentesco; tampoco les solicitaron a las mujeres algún pago a cambio. Se trata de una muestra la existencia de vínculos de solidaridad en el tejido social de la localidad de San Lorenzo Tlacoyucan.

Como hemos visto en este último apartado, en el ámbito familiar, el *Promusag* actúa de manera muy similar al que actúa en el ámbito de la localidad: no provoca efectos importantes ni en términos positivos ni negativos. Si en la familia hay unión y cooperación, eso se refleja en la colaboración en las actividades productivas vinculadas al *Promusag*; no es que el Programa haya propiciado el apoyo familiar. En las familias de San Lorenzo Tlacoyucan que forman parte del universo de estudio, existe una cooperación muy marcada. Este constituye un rasgo distintivo en esa localidad y el *Promusag* no modificó esa condición.

CONCLUSIONES

Lo primero que hay que decir es que San Lorenzo Tlacoyucan no es una comunidad en los términos que se definió tradicionalmente el concepto. Es importante aclararlo porque en el inicio de la investigación se pensó en que la intervención gubernamental afectara negativamente los lazos de vecindad, de amistad y parentesco existentes en un lugar a partir de la focalización de un programa. Asumiendo que esos lazos, serían más estrechos por tratarse de una comunidad en el sentido de su definición antigua y tradicional. Es decir, atribuyéndole las siguientes características a) rural y en oposición a sociedad moderna, urbana y capitalista, asumiendo como característica de la comunidad menor complejidad; b) en una situación de aislamiento; c) integrada por un grupo pequeño; y sobre todo d) cohesionada por lazos de solidaridad y ayuda mutua; con intereses colectivos por encima de los individuales.

Pero hoy, es muy poco útil usar este concepto de *comunidad* para dar cuenta de procesos que ocurren en un espacio geográfico concreto. Aunque se trate de un lugar con rasgos de ruralidad que conserva tradiciones étnicas muy antiguas y presencia de población y lengua indígena, como es el caso del pueblo de San Lorenzo Tlacoyucan; pero que al mismo tiempo forme parte de una zona conurbada.

Lo que hay en la localidad es la concurrencia de varias comunidades, entendiendo "comunidad" como un grupo o conjunto de individuos que pueden compartir elementos tales como un idioma, costumbres, valores, tareas, visión del mundo, edad, ubicación geográfica, estatus social, roles. Sin embargo, no necesariamente se presentan todos estos elementos siempre. Ni los límites geográficos constituyen un elemento determinante en el caso de San Lorenzo Tlacoyucan.

En este pueblo lo que hay son varias comunidades que se traslapan e intersectan. Está la *comunidad agraria* en los términos del régimen de tenencia de la tierra, y se define fundamentalmente por la forma de explotación de la tierra. Con base en la cual, este pueblo forma parte de los bienes comunales de Milpa Alta. Está la *comunidad nopalera*, que podría estar vinculada a la

anterior, pero en los hechos, no hay una continuidad. No necesariamente se reconocen entre sí. También hay una *comunidad religiosa* integrada por los interesados en promover con su participación, las mayordomías y los festejos en torno al santo patrón del pueblo. Todas estas comunidades, tejen sus relaciones en unos límites que no obstante ser más porosos que cerrados, no existen intercambios significativos entre los habitantes salvo cuando se organizan las mayordomías.

Por tanto, es más adecuado aceptar el vocablo *localidad urbano rural* como una noción con capacidad descriptiva de manera provisional, en tanto se construye un concepto aplicable en la descripción del proceso de absorción del pueblo por una ciudad.

Por otro lado, si hubiera de plantear una conclusión que abarque los hallazgos de este trabajo, sin duda se expresa en la convicción personal de lo difícil que resulta la formulación de políticas públicas en el ámbito social. Con frecuencia, el gobierno diseña un programa con la intención de resolver un problema –por ejemplo, eliminar la pobreza de las mujeres en el caso del *Promusag*–, y a la vez, considerar una gran cantidad de aspectos sobre la población a la que va dirigida la política. La tarea se dificulta más cuando esa población es corresponsable en la operación del programa social en cuestión, pues actúa con su propia racionalidad y no con la que supone el diseñador de la política.

Aunque no de manera explícita, el Programa incorpora diversos elementos de las diferentes orientaciones de la política social, expuestas en el primer apartado. La escuela de la *administración social* establece que lo distintivo de lo social es la distribución de recursos como una transferencia unilateral. Es decir, el Estado transfiere un recurso a un grupo en desventaja social –las mujeres campesinas– pero con la modalidad de la corresponsabilidad. Es una variación de ese enfoque porque los sujetos de la política si están obligadas a poner algo, no es una ayuda unilateral, ellas ponen trabajo, tiempo, capacidades, habilidades, experiencia, equipo, etc., en términos de corresponsabilidad. El Programa retoma de ese enfoque las

nociones de grupos de dependencia (las mujeres) necesidad social reconocida (desempleo de las mujeres).

En el discurso retoma a esta escuela pero como señala Mario L. Fuentes (2007), las transferencias monetarias focalizadas tienen el objetivo hoy de cuidar el funcionamiento del mercado pues ante la imposibilidad de dar empleo a las mujeres se opta por darles dinero y evitar que el mercado no se deprima, para mantener su eficiencia a través de activar el consumo local. Aunque como se ve, es muy poco porque al no funcionar los proyectos, esas transferencias sólo tienen un efecto de corto alcance, no llegan a tener ni siquiera parcialmente -en el ámbito del mercado local-, un efecto permanente o más amplio. Esta concepción de la eficiencia del mercado como prioridad frente a lo social, corresponde al enfoque de la *economía del bienestar*.

En términos de diseño y operación del *Promusag*, hay varios aspectos que ponen de manifiesto las debilidades presentes en estas fases del despliegue de esta política. Lo primero a resaltar es la carencia de indicadores que proporcionen elementos valiosos para tales efectos. No obstante que en el estudio evaluatorio de 2007 se recomienda la actualización del padrón de beneficiarias, esto no se ha realizado. Esa omisión representa la poca importancia que se otorga a la evaluación, sin reconocer que el monitoreo de la situación de cada grupo, la actualización del número de mujeres que siguen activas en el programa y su identidad, es uno de los elementos que permite saber si se consigue el objetivo o no. Es decir, si un grupo permanece funcionando, se puede asumir que es por el éxito económico del proyecto productivo. Estos elementos deberían integrar el principal indicador para evaluar si el Programa aleja de la pobreza a las mujeres o no.

Las evaluaciones del *Promusag* realizadas de 2002 al 2007 no han sido aplicadas, es decir, no se han utilizado como un insumo para retroalimentarlo y ajustarlo a lo que la práctica indica que es conveniente. Pareciera que sólo se realizaron en virtud de que todos los programas sujetos a reglas de operación, están obligados a presentar al Congreso de la Unión una evaluación anual. Pero no han sido integradas al diseño y operación del Programa. Han tenido

tan poca importancia que a 9 años de existencia, las Reglas de Operación no reflejan modificaciones sustantivas.

No obstante lo anterior, el Congreso de la Unión aumentó el presupuesto del Programa cada año, en promedio en cien por ciento. En el primer año de operación (2002), el presupuesto otorgado fue de 50 millones de pesos; para el año 2008 se autorizaron 956 millones de pesos para su operación. Es posible suponer que lo anterior ocurrió debido a la defensa que las legisladoras hicieron y como el enfoque de la equidad de género ha ganado terreno en todos los ámbitos, no fue difícil conseguir la vigencia del *Promusag* con un aumento presupuestal importante pasando por alto la superficialidad de su evaluación.

Sin embargo, como resultado de esta investigación se identificaron aspectos negativos del *Promusag* que se exponen de manera conclusiva a continuación:

CONFORMACIÓN DE UNA RED IMPRODUCTIVA Y ASOCIACIONES DÉBILES: Las redes constituyen vínculos útiles para enfrentar la pobreza y la vulnerabilidad pero requieren de ciertas condiciones que favorezcan su óptimo funcionamiento. El *Promusag* podría constituirse en una estructura propicia para la constitución de una red con resultados más productivos, pero tal como está diseñado eso no es posible.

En un primer momento, las transferencias monetarias, producto del apoyo gubernamental, propician la conformación de una red pero con elementos de cohesión muy débiles. Esta se estructura para obtener el recurso, sin embargo su operación no va más allá de ese objetivo. En este sentido, en términos de la estructuración de redes, los criterios de focalización y selectividad no afectan negativamente. Pero la forma que adoptan los apoyos gubernamentales como los del *Promusag*, sí afectan. No se soslaya el hecho de que la inexistencia de acompañamiento técnico y organizativo, no apoya los fines del programa pero el dinero, entregado de esa manera, puede ser muy nocivo para la conformación de asociaciones productivas porque se propicia la

incorporación de personas con ningún interés asociativo y hasta puede desvirtuarse el objetivo por caer en prácticas clientelares.

De hecho, los grupos integrados en San Lorenzo Tlacoyucan, son asociaciones vacías puesto que carecen de vida orgánica. Es la suma de individualidades, pero no son organizaciones colectivas. A pesar del reducido número de integrantes, no hay nada cercano a la membresía, ninguna de las participantes se siente "parte de".

FALTA DE CORRESPONSABILIDAD: El hecho de que los apoyos proporcionados a las mujeres no impliquen devolución alguna, fomenta la falta de corresponsabilidad de las mujeres que participan pues esta condición puede originar el desinterés por trabajar en cantidad y calidad suficiente para conseguir el éxito del proyecto.

Una evidencia de que el beneficio económico pretendido por el Programa no se ha obtenido, es que a más de tres años⁴⁰ de haber iniciado su participación, algunas mujeres empiezan a plantearse otras alternativas económicas.

ORIENTACIÓN FEMENINA INOPERANTE: Hay un supuesto detrás del *Promusag*: de manera implícita intenta resolver la desigualdad de género al dirigir los apoyos exclusivamente a mujeres. El supuesto que está detrás de los programas exclusivamente femeninos relativo al emprendimiento de un proyecto productivo, es que al apoyar sólo a mujeres, se les brinda una condición que permite su empoderamiento. Se parte del hecho de que al encontrarse sin la presencia masculina podrán desplegar una serie de habilidades y conocimientos que, en presencia de los hombres no podrían poner en práctica dada la condición tradicional de las relaciones de género. Se da por hecho de que al juntar a hombres y mujeres en un proyecto de ese tipo, se reproducirían los roles sexistas convencionales en los que la mujer queda al margen de las decisiones y del manejo de recursos.

Pero en el caso del *Promusag* este supuesto no se cumple. Como se planteó en el capítulo III, las mujeres de los grupos estudiados en San Lorenzo

⁴⁰ Los grupos estudiados en la presente investigación, iniciaron su operación en 2005 y el trabajo de campo se realizó en el año 2008.

Tlacoyucan no prescinden de la participación masculina. Las mujeres que trabajan junto con su cónyuge desde antes de recibir los apoyos del Programa, mantienen esa situación tal cual. No generan un espacio separado de actividades productivas en el que los hombres no intervengan. Quienes no lo hacen, es porque son viudas y, aún estas mujeres, se apoyan en los vecinos varones para pedir orientación sobre los trámites relativos al Programa, el equipo, los insumos y/o el mercado.

El gobierno podría considerar la posibilidad de incorporar al *Promusag* a los varones que estuvieran interesados en participar al lado de mujeres. Ya que, al menos en San Lorenzo Tlacoyucán, la mayoría de los grupos cuentan con la asistencia de hombres. Hacerlo formalmente, sólo haría evidente algo que sucede pero no se reconoce porque en los hechos sí hay una participación masculina importante. Sería una innovación interesante ampliar la población objetivo a una composición mixta con el fin de sumar experiencias en el ámbito productivo y organizativo.

CAPACIDADES INSUFICIENTES PARA EL PROYECTO: El *Promusag* implica requiere de tres condiciones para alcanzar buenos resultados: a) capacidad técnica para el desarrollo del proyecto; b) capacidad organizativa y c) vocación empresarial. El problema es que no todas las mujeres que reúnen las condiciones para ser sujetos de los apoyos, cuentan con esas capacidades. Se pretende apoyar a un grupo sin evaluar suficientemente de qué recursos disponen esas mujeres para realizar con éxito su proyecto productivo.

Sin duda el *Promusag*, representa un buen esfuerzo por mejorar la organización productiva de la mujer y, por lo tanto, superar la lógica del trabajo aislado. Sin embargo soslaya los requisitos técnicos para garantizar el éxito de los proyectos; la necesidad de asegurar mercados, materias primas, así como capacitación técnica y económica de las participantes. Por ello tienen que recurrir al apoyo de los varones, puesto que en su condición tradicional de mujeres, no están suficientemente informadas ni en las cuestiones del mercado, ni en las cuestiones de tipo técnico.

Así mismo, se pudo observar que algunas mujeres se resistan a reinvertir, porque ello lleva a postergar la obtención de ganancia, demuestra

que las personas no están pensando en términos de racionalidad económica, hacen lo que pueden con lo que tienen. Algunas, apenas saben leer y escribir, mucho menos cuentan con una mínima capacitación empresarial.

Buscan el subsidio del Programa porque no cuentan con otra fuente de ingresos que les permita subsistir, constituyen “asociaciones huecas” porque no hay un verdadero interés asociativo, el móvil central es obtener los recursos del subsidio para hacer frente a algunos gastos implícitos a las actividades agropecuarias.

POBLACIÓN – OBJETIVO INSUFICIENTE: En materia de focalización y selectividad la normatividad no se cumple. Las mujeres beneficiarias del *Promusag* -en el año 2005 al menos-, no son ejidatarias ni comuneras, ni vecindadas en los términos prescritos por la legislación agraria, eso demuestra que un alto grado de focalización no se puede aplicar plenamente porque en algunos casos como el *Promusag*, la población meta no es suficiente. Esto demuestra que la concepción e implementación focalizada de las políticas públicas, cuyo objetivo es responder a la diferenciación y la complejidad, no siempre se adapta bien a la realidad.

Focalizar está bien, pero no indiscriminadamente. Atención focalizada a regiones, a problemas, a sectores productivos, está bien, pero “focalizar” por género deriva en la polarización: los hombres por un lado y las mujeres por otro, eliminando la posibilidad de sumar experiencia y esfuerzo. O en todo caso, no es adecuada la focalización por género en todos los temas. Por ejemplo, en el tema de la violencia, sí; pero en el tema de la pobreza, no es muy adecuado.

DÉBIL COLABORACIÓN ENTRE MUJERES: Es notorio que se confía más en la familia. Las mujeres prefieren asociarse con otras mujeres de su familia porque se tienen más confianza y se presentan menos conflictos que con aquellas con las que no tienen parentesco. Sin embargo, la relación de parentesco tampoco garantiza la armonía, la colaboración, la confianza y la reciprocidad entre las socias de manera plena.

Hay dos condiciones que determinan la modalidad de colaboración entre mujeres: la intervención de varones y el liderazgo de la representante. Los

grupos en los que participan los esposos de las socias tienden a organizarse por pareja, por matrimonio. En los que hay menos intervención de varones, las socias colaboran más estrechamente entre ellas, aunque sin llegar a ser una verdadera asociación. El liderazgo de la representante influye también en la cohesión del grupo. Si la representante del grupo tiene iniciativa, información y capacidad de dirección, incita a la colaboración y confianza entre las socias.

LIMITADA PARTICIPACIÓN DE JÓVENES: Podemos notar que en el caso de programas como el *Promusag*, las mujeres jóvenes tienen problemas tanto para incorporarse como para permanecer como vimos en el apartado anterior pues sus obligaciones familiares no se los permiten. Además, también hay un impedimento que tiene que ver con un prejuicio de las mujeres jóvenes. No se sienten cómodas en la crianza de animales o cultivando nopal, porque se cansan mucho, se ensucian, se asolean y se avergüenzan por considerar que son labores poco dignas.

DESINTEGRACIÓN PREMATURA Y FRECUENTE DE LOS GRUPOS: La causa de desintegración de los grupos es por conflictos en el manejo del dinero. Podemos formular algunas hipótesis al respecto: falta cultura del dinero entre las mujeres, debido a una cuestión cultural pues generalmente están alejadas de las actividades productivas porque tradicionalmente se encuentran confinadas al espacio privado y eso les impide desarrollar capacidades para actividades económicas tales como los proyectos productivos como los del Programa.

En el ámbito familiar no se presentan efectos nocivos derivados del Programa, pues como se pudo notar junto con el mercado, la familia se ocupa de su bienestar; este depende cada vez menos del Estado. La orientación focalizada y selectiva del *Promusag*, al menos entre los grupos de productores de nopal de San Lorenzo Tlacoyucan, no afectó la dinámica familiar.

Con base en los planteamientos de Caroline Moser -la autora cuyo concepto de familia se utilizó en este trabajo-, las familias ponen en marcha estrategias para enfrentar la pobreza y, dentro de éstas, identifica algunas exclusivas de las mujeres que aumentan los recursos familiares. En el caso del

Promusag la estrategia consiste en “hacer trampa” al Programa, en tanto que el primer requisito es la participación sólo de mujeres. Ellas cumplen en lo formal, integraron un expediente en el que todas las solicitantes son mujeres, nunca declararon que sus esposos formarían parte de esa sociedad. En San Lorenzo Tlacoyucan son *familias* las que buscan, se ajustan y consiguen beneficios –aunque sean coyunturales- para hacer frente a la pobreza.

Sin embargo, es necesario destacar que las políticas públicas también implican consecuencias no deseadas de la acción o sorpresivas; *a priori* no es posible adivinar o prever todos los posibles resultados o efectos. Focalizar en las mujeres los recursos de los programas públicos, no necesariamente es acorde con las prácticas familiares y comunitarias. El *Promusag* en San Lorenzo Tlacoyucan es un ejemplo de ello, pues no se respetó al cien por ciento el requisito de que las asociadas sólo fueran mujeres. Eso ocurrió por dos razones:

- Las mujeres trabajan con sus cónyuges porque esa es la modalidad que practican esas familias; es parte de su organización económica.
- Esas familias vieron en los recursos del *Promusag* una forma de obtener ingresos, los usaron porque los necesitan mucho, adaptaron las formas a sus necesidades.

Respecto la incorporación de hombres al Programa, considero que se debería dejar abierta la posibilidad y permitir que las personas elijan lo que más les convenga.

Por último, ya se señaló que el *Promusag* no impactó el tejido social de la localidad, ni las relaciones familiares de las participantes de manera grave. Sin embargo, en la modalidad focalizada en que opera el Programa, hay un efecto nocivo provocado por la monetarización de los apoyos.

La percepción que existe en la localidad sobre algunas mujeres a quienes se les acusa de un manejo inapropiado de los recursos en los dos casos que si obtuvieron los apoyos pero se desintegraron los grupos desde el inicio o aquellos en los que se sospecha que las representantes se apropiaron de los recursos y engañaron a sus compañeras de grupo, reportando que la

solicitud fue negada, es un hecho que si daña las relaciones entre los pobladores de San Lorenzo Tlacoyucan.

El componente monetarizado propio de los programas focalizados como el *Promusag*, puede provocar la suspicacia, el recelo y el escepticismo entre la población hacia la que se orientan por el manejo de los recursos. Dicha percepción deteriora la convivencia y no favorece la asociación productiva.

Aunado a lo anterior, el poco éxito económico experimentado por los productores de nopal participantes en el *Promusag*, cuestionan la pertinencia de su continuidad. Las mujeres de San Lorenzo Tlacoyucan estarían mejor con un empleo que con los exiguos apoyos monetarios que proporciona el Programa.

Después de lo que se ha expuesto, como una conclusión final, se puede afirmar que es muy difícil que una sola política resuelva un problema tan complejo como es el de la pobreza. Se requieren más alternativas para resolver dicha situación. Plantear que con un solo programa se logrará alejar a las mujeres de la pobreza, suena a demagogia.

ANEXO

Guía de preguntas

Perfil de la socia

Edad

Estado civil

Número de hijos y edades

Escolaridad

Estatus agrario: ninguno, ejidataria, comunera, avecindada o posesionaria.

Dimensión: POLÍTICA PÚBLICA

Las siguientes preguntas se formularon bajo el supuesto de que la focalización puede representar una limitación u obstáculo para superar la pobreza:

¿Su grupo está vigente? ¿Cuántas socias lo integran? ¿Cuál es el propósito del proyecto?

¿Ha obtenido ingresos que mejoren su situación económica con el proyecto?

¿Había participado en algún proyecto similar?

¿Había participado en un proyecto colectivo?

¿Cuánto tiempo le dedica a las labores del proyecto?

Las siguientes preguntas se formularon bajo el supuesto de que programas como el Promusag puede propiciar la creación de asociaciones débiles, es decir sin verdadera vida asociativa. Así como el desencanto por el trabajo colectivo. El supuesto es que las mujeres se unen porque hay recursos que de otra manera no podrían conseguir, no tanto porque tengan mucho interés en crear una asociación productiva.

¿Cómo se enteró del Promusag? ¿Por qué aceptó participar en el Programa? ¿Preferiría tener otra manera de obtener ingresos?

¿Se incorporó al Programa a través de alguna organización? ¿A qué se dedica la organización? ¿La organización pertenece a algún partido político?

¿Le gusta o le gustó participar en el proyecto? ¿Volvería a participar en un programa similar? ¿Por qué?

¿Le gustaría que en el grupo participaran o hubieran participado hombres? ¿Por qué? ¿Qué opina de que el Programa sólo sea para mujeres ejidatarias y comuneras?

Dimensión: COMUNIDAD

Las siguientes preguntas se formularon para identificar el sentido de pertenencia e identidad local.

¿La gente siente orgullo por ser de San Lorenzo Tlacoyucan? ¿Hay fiestas en el pueblo? Si se encuentra con algún paisano fuera del pueblo ¿lo saluda? ¿Si le robaran a alguno de sus vecinos, usted le ayudaría a perseguir al ladrón?

Las siguientes preguntas se formularon para saber si hubo competencia y disputa por los apoyos del Promusag los habitantes de San Lorenzo Tlacoyucan.

¿La gente del pueblo se peleó por los apoyos del Programa? ¿Conoce usted a alguien que participe en el Promusag? ¿Conoce mujeres que no pudieron ingresar?

¿Hay inconformidad por la participación de unas mujeres y otras no? ¿En la localidad conocen al grupo, saben de su operación, de su existencia? ¿Cómo las tratan en la localidad desde que pertenecen al grupo?

Las siguientes preguntas se formularon para identificar la cooperación vecinal.

¿Los vecinos las ayudaron para la operación del proyecto? ¿Actualmente cuentan con algún apoyo de vecinos para la operación? ¿Cómo se enteraron del Programa? ¿Quién las invitó? ¿Los representantes del Comisariado las apoyaron en los trámites para conseguir los apoyos del Promusag? ¿Se enteran de otros apoyos gubernamentales similares? ¿Quiénes les informan?

Las siguientes preguntas se formularon para identificar la participación de las mujeres del Promusag.

¿Participa en alguna organización, asociación o grupo diferente al del Promusag? ¿A qué se dedica?

¿Qué relación tiene con el núcleo agrario? ¿Es usted comunera? ¿Conoce a alguien del Comisariado? ¿Asiste a las asambleas?

¿Se reúne con sus vecinos? ¿Para qué? ¿Alguna vez se han organizado para hacer algo?

Las siguientes preguntas se formularon para conocer las relaciones intragrupalas de las socias en los GRUPOS VIGENTES:

¿Conocía a las otras socias? ¿Son parientas, amigas, sólo vecinas? ¿Cómo se llevaban antes de entrar al Programa?

¿Cómo se organizan para el trabajo y la comercialización, si es el caso?

¿Cómo son las relaciones entre las socias? ¿Hay interés, atención, preocupación por las socias? ¿Están enteradas entre ustedes de los problemas que tienen?

¿Asisten y participan en las juntas del grupo? ¿Cumplen con las faenas del proyecto? ¿Hay discusiones y pleitos frecuentes por el incumplimiento y/o inasistencia de algunas socias? ¿Hay otros motivos de discusión y/o pleito? ¿Cuáles son? ¿Cómo se resuelven? ¿Algunas socias se han separado del grupo? ¿Cuántas? ¿Por qué motivos?

Las siguientes preguntas se formularon para aplicar a ex socias de GRUPOS DESINTEGRADOS:

¿Por qué se deshizo el grupo? ¿Cómo es su relación ahora con las otras socias? ¿Se frecuentan y conviven igual que antes? ¿Se piden favores, dinero, consejos? ¿Las invitaría a otro proyecto similar?

¿Le gustaría volver a trabajar en grupo? ¿Por qué?

Dimensión: FAMILIA

Las siguientes preguntas se formularon para conocer con cuánto apoyo tiene la mujer en su familia nuclear para desarrollar las labores del Promusag y cómo se reorganiza la familia a partir su participación en el programa.

¿Con quién vive? ¿Cuántos hijos tiene? ¿De qué edades?

¿Trabaja usted percibiendo un salario? ¿Cuál es su trabajo?

¿Cuántos miembros de su familia trabajan percibiendo un salario?

Además de su trabajo ¿realiza labores domésticas? ¿Alguien le ayuda con esas labores? ¿Quién realiza sus quehaceres domésticos cuando se encuentra usted en las labores del proyecto? ¿Qué opinan los que se hacen cargo ahora? ¿Están de acuerdo o no?

¿Qué opina su esposo de su participación en el Programa? ¿Qué opinan sus hijos?

¿Recibe usted algún tipo de apoyo en las labores del proyecto por parte de su esposo? y ¿De sus hijos? ¿Qué tipo de apoyo es el que recibe?

Las siguientes preguntas, se formularon a esposos de las socias:

¿Sabía usted que su esposa participa en el Promusag? ¿Considera usted que la participación de su esposa en el Promusag beneficia a la familia? ¿De qué manera?

¿De qué manera apoya usted a su esposa para que participe en el Programa? ¿De qué manera apoyan sus hijos?

FUENTES

- Adler, Larissa (1975), ¿Cómo sobreviven los marginados?, Siglo XXI, México.
- Agramonte, Roberto (1965), "Voluntad esencial y voluntad racional en la sociología de F. Tönnies" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 7, No. 3 (septiembre- diciembre), Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 331-343.
- Adelantado, José y Elenise Scherer (2007), "¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina?", en Santiago Martín Hurtado, *Justicia social, desarrollo y equidad*, Edición EON-UNAM, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), "Estudio Introductorio" en *La hechura de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, México, pp. 23-24.
- Barba Solano, Carlos (2007), ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Universidad de Guadalajara, México.
- Cordera Campos, Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame, (2005), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, UNAM, México.
- Cuaderno Estadístico Delegacional (2000), Milpa Alta, D.F., INEGI-GDF, México.
- Cohen Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI Editores, S. A. de C.V. -CEPAL, México.
- CONAPO, *Evolución de las ciudades de México, 1900-1990*, México, CONAPO-FNUAP, 1994.
- Concheiro, Luciano (2006), "Los azarosos caminos" en Nueva Ruralidad. Enfoques y propuestas para Latinoamérica, CEDRSA, México.
- De Paula Faleiros, Vicente (2000), "Las funciones de la política social en el capitalismo" en Elisabete Boargianni y Carlos Montaña (Coord.), *La política social hoy*, Cortez Editora, Sao Paulo, pp. 43-70.
- Dye, Thomas R. (1992), *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, séptima edición.
- Durkheim, Emile (1973), *De la división del trabajo social*, Schapire, Argentina.
- Fuentes, Mario Luis (2007), "Articulación entre políticas económicas y políticas sociales. Nueva visión de la política social" en *Perspectivas del desarrollo social en México*. Seminario de la Cuestión Social UNAM- Cámara de Diputados, México, pp. 83-91.
- Gomezcésar Hernández, Iván (2004^a), "La palabra de los antiguos. Territorio y memoria histórica en Milpa Alta", tesis de doctorado, México.
- _____ (2004b), "La palabra de los Antiguos: Territorio y memoria histórica en Milpa Alta" en Pablo Yanes, Virginia Molina y Óscar González, *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*, México, Universidad de la Ciudad de México / Gobierno del Distrito Federal.
- INEGI/Gobierno del Distrito Federal (2000), Cuaderno Estadístico Delegacional, Milpa Alta, México.

- INEGI (1993), *Niveles de bienestar en México*, INEGI, Aguascalientes, México.
- Isuani, Ernesto (1991), "Bismarck o Keines: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de caumulación. En Ernesto Isuani, Ruben Lo Vuolo y Emilio Tenti, *El estado benefactor un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.
- Lautier, Bruno (2001) "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo" en *Espiral: Estudios de Estado y sociedad*, Vol. VIII, No. 22.
- Levi, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El Programa Progres-Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta, México.
- Lowi, Theodore J. (1996), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, tercera edición, México, pp. 89-117.
- Marshall, T.H. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- Medina Giopp, Alejandro (2002), "Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina y el Caribe" en *Gestión y estrategia*, No. 22 (julio-diciembre) Universidad Autónoma Metropolitana, México
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Milpa Alta. Delegación política (1997), Colección Porrúa, México.
- Montagut, Teresa (2000), *Política social. Una introducción*, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- Moser, Caroline O. N. (1996), *Situaciones críticas. Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*. Serie de estudios monografías sobre desarrollo ecológicamente sostenible, No. 7, Banco Mundial, Washington, DC.
- Moser, Caroline (1991), "La planificación de género en el Tercer Mundo; enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (comps.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Entre Mujeres, Lima, Perú.
- Murguialday, Clara (2005), "Enfoques de políticas hacia las mujeres", *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Universidad del país Vasco.
- O'Connor, James (1974), *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona.
- Programa delegacional de desarrollo urbano de Milpa Alta, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de junio de 1997.
- Rincón Gallardo, Gilberto, Prólogo, en Mario Luis Fuentes (1999), *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, Editorial Paideia, México.
- Secretaría de la Reforma Agraria (1984), *Monografía y problemática de Milpa Alta*, México.
- Sefchovich, Sara (2008), *País de mentiras*, Editorial Océano, México.
- Schmukler, Beatriz (1998), "La perspectiva de género en los proyectos de desarrollo y su diferencia con la perspectiva de mujer y desarrollo" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM-FLACSO, Plaza y Valdés, México.

Sottoli, Susana (2008), "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 4 (octubre-diciembre), Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 43-65.

Tönnies, Ferdinand (1975), "De la comunidad a la sociedad" en Amitai y Eva Etzioni, *Los cambios sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.

Unikel, Luis (1975), *El desarrollo urbano en México*, El Colegio de México, Distrito Federal, México.

Warman, Arturo (1985), "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 47, No. 3 (julio-septiembre), Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 5-20.

Weber, Max (2005), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.

Villanueva Hernández Jesús, "Tecualnezyolehua. La que sublima cosas bellas a la gente", en Luz Jiménez, *Símbolo de un pueblo milenario, 1879-1965*. México, Instituto Nacional de Bellas Artes, 2000, pp. 19-36.

Wacher Rodarte, Mette Marie (2006), *Nahuas de Milpa Alta*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.

<http://www.milpa-alta.df.gob.mx>

http://www.pueblosoriginarios.df.gob.mx/san_lorenzo_tlacoyucan/donde_vivimos.html

<http://www.nuestro-mexico.com/Distrito-Federal/Milpa-Alta/San-Lorenzo-Tlacoyucan/>