

Eje Temático: Temas de Población

Mesa: Pobreza, marginación social y vulnerabilidad.

LO NUEVO EN OPORTUNIDADES: JUVENTUD Y POBREZA

El trabajo aborda el tema de la juventud y la pobreza, a partir del interés mostrado en los jóvenes por el gobierno, grupo etario considerado desde el terreno económico y demográfico como *bono*, debido al porcentaje total de la población que representan y a la posibilidad de convertirse en un recurso impulsor del desarrollo económico, es decir, fuerza de trabajo en la que se debe poner especial atención por el potencial que representan. Lo que se refleja en el gran interés manifiesto no sólo en el ámbito interno, sino en los organismos internacionales que se ocupan en generar diagnósticos dirigidos a aportar información para diseñar marcos de conocimiento para la acción. De esta forma se revisan los informes sobre la juventud para Iberoamérica de la CEPAL y el mundial preparado por la ONU, de ellos se enfatiza el tema de la pobreza. De esta forma se atiende la relación entre pobreza y juventud en México, para finalizar con el análisis de la extensión del Programa Oportunidades dirigido a los jóvenes, denominado Componente Patrimonial, como un mecanismo del dispositivo de política social vigente en México.

Palabras clave: juventud, pobreza, política social,

Benito León Corona

Dr. En Estudios Políticos y Sociales por el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Maestro en Sociología Política por el Instituto Mora

Lic. en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

Actualmente:

Jefe del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Correo Electrónico: belecor@msn.com y belecor@aol.com

Teléfono: 01(771) 7172000 ext: 5212

LO NUEVO EN OPORTUNIDADES: JUVENTUD Y POBREZA

La práctica de gobierno muestra formas de posicionar problemas, de definir estrategias para la acción dirigidas a poblaciones específicas, políticas estructuradas con dedicatorias precisas (mujeres, prisioneros, pobres de diferente tipo, automovilistas, jóvenes, etc.) Las políticas sociales revelan con gran nitidez cómo se construyen opciones para poblaciones individualizadas, dentro de ellas encontramos una enorme variedad de ámbitos de acción, en la actualidad las dirigidas a atender especialmente a la población en pobreza extrema. En este marco la actividad gubernamental no se estanca y sectores poblacionales ajenos a los programas en su arranque se tornan, paulatinamente, objeto de atención como sucede con los pobres en las zonas urbanas, los jóvenes y recientemente los ancianos.

Dentro de estas tareas uno de los grandes objetivos de la política social,¹ es la acción estratégica de gobierno dirigida a los miembros de la sociedad más desprotegidos al proporcionarles servicios e ingresos, hoy establece como rasgo distintivo dotar de capacidades a los miembros pobres de la sociedad para que se hagan cargo de sí mismos, y que contribuyan con sus capacidades a impulsar el crecimiento económico, como transición de lo público a lo privado. En palabras de Jeffrey Sachs, la tarea de políticas consiste en ayudar a los pobres, en especial a los que se encuentran en pobreza extrema, “a subir a la escalera del desarrollo, por lo menos a poner un pie en el peldaño inferior, desde el cual podrán seguir trepando por su propia cuenta” (Sachs, 2005, 27), para que a partir de este primer paso contribuyan al desarrollo económico. Aunque debemos tomar en consideración planteamientos como el que propone Esping-Andersen cuando afirma “las oportunidades vitales de ciertos grupos resultan sistemáticamente inferiores” (Esping- Andersen, 62). Si bien el análisis de este autor está referido a los países avanzados, sin duda la situación vale para México, en condiciones de

¹El significado actual de política social implica que la misma no se dirige más que a atender de manera temporal a los sectores poblacionales a los que se dirige la acción, y los efectos que busca producir es que los individuos se valgan por sí mismos como consecuencia de las medidas compensatorias que se han tomado con ellos. Esto supone que el concepto es dinámico y responde a las condiciones que prevalecen en determinado momento. El análisis de política social implica la concepción que sobre sí misma tenga cada sociedad. Por ejemplo, en la década de los setenta se postulaba el pleno empleo como medio para alcanzar el bienestar y era el gobierno quien debía procurar los medios para que todos tuvieran acceso a actividades remuneradas. Hoy se postula que la tarea de gobierno es compensar desigualdades para que cada individuo sea responsable de sí mismo.

globalización, cuando afirma que los nacientes rasgos de la sociedad postindustrial, “con su incremento de la inestabilidad familiar, su desempleo generalizado y su mayor inseguridad profesional, sugieren que los riesgos ligados a la trayectoria vital tienden a agruparse ahora en la juventud y los inicios de la vida adulta.” (Esping- Andersen, 61). Algunas otras voces señalan, en el más puro estilo de la Sociología crítica, que los frutos de la modernidad son amargos para grandes sectores de la población en el planeta, nos referimos a Zygmunt Bauman quien afirma:

“... una vez que la modernidad a devenido, tal como estaba destinada y obligada a hacer, la condición universal de la humanidad, los efectos de su dominio planetario se han vuelto en su contra. En la medida en que el progreso triunfante de la modernización ha alcanzado las más remotas regiones del planeta, y la práctica totalidad de la producción y el consumo humano se ha visto mediada por el dinero y el mercado, y los procesos de mercantilización, comercialización y monetarización de la subsistencia humana han penetrado por todos los rincones del globo, ya no están disponibles las soluciones globales a los problemas producidos localmente, o las salidas globales para los excesos locales” (Bauman, 2005, 16-17).

La imagen que proyecta Bauman es el complemento de documentos institucionales que aportan datos sobre la situación en que se encuentran millones de seres humanos. En este contexto bien vale mantener bajo escrutinio el desenvolvimiento de las actividades gubernamentales en el terreno social, ámbito que requiere la máxima atención al encontrarnos con indicadores que muestran la persistencia de la pobreza, pues a pesar del enorme despliegue estratégico para “combatirla” las estimaciones más optimistas indican que más menos la mitad de la población en México es pobre, y para las más pesimistas la pobreza alcanza hasta el 75 por ciento de la misma, en suma, la pobreza no cede, en todo caso muta, se expande. Más allá del debate sobre la cuantía de los pobres y la forma en que se les calcula, que a fin de cuentas nos ofrece un panorama de magnitudes rayanas en lo trágico, destaca el desarrollo de los dispositivos gubernamentales para analizar a poblaciones concretas y para construir marcos de conocimiento para la acción. Este aspecto nos parece notable, por la propaganda de sentido común que pregona la disminución de la actividad gubernamental y porque supone la intrascendencia de la acción de gobierno, en esto radica nuestro interés, es decir, nuestro objetivo es la acción de gobierno dirigida al gobierno de los pobres y en este caso a la población joven. En este contexto nos proponemos revisar cómo se procesan ámbitos y/o poblaciones específicas, en este caso el programa para jóvenes

diseñado como extensión incremental del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, denominado Componente Patrimonial Jóvenes con Oportunidades, bajo el supuesto de que no se trata de generar opciones que les permitan mejorar su condición de pobres, en todo caso se trata de reconvertirlos en sujetos que respondan a los imperativos del mercado.

Para tal fin el objetivo principal es revisar el instrumento base para el diseño de este nuevo componente del Programa Oportunidades denominado Documento Rector y los que le complementan, en un momento posterior a la revisión del Informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el estado de la juventud en el mundo y el trabajo de investigación elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre los Jóvenes en Iberoamérica, con la pretensión de contar con un panorama sobre la importancia de este sector poblacional para la actividad de gobierno. En un segundo momento revisaremos las características generales de la concepción actual para la gobernación de la pobreza lo que nos conduce al tercer punto, el terreno del nuevo componente y la forma en que se ha diseñado y puesto en operación. Finalmente, plantearemos, algunas ideas a manera de conclusión sobre las condiciones en que se ha formulado “Jóvenes en Oportunidades” y la forma en que se desarrolla.

Los organismos internacionales y la pobreza juvenil.

1. La pobreza en el informe de las Naciones Unidas sobre la juventud.

Los organismos internacionales son grandes protagonistas en la producción de marcos de conocimiento para la acción, como lo muestra la gran cantidad de estudios que patrocinan y llevan a cabo, estudios que suelen confluir en temas y en las formas de abordarlos para, a partir de estos, presentar informes dirigidos a promover y llevar a cabo acciones². Algo característico de esos documentos es la gran cantidad de datos numéricos que contienen, lo que muestra la enorme capacidad técnica para construir, clasificar y medir indicadores, lo que se manifiesta en la forma de elaborar nuevas definiciones de los asuntos de interés, Ian Hacking da cuenta del avance sostenido de la capacidad clasificatoria a partir de lo que él llama

² Las actividades que se llevan a cabo bajo este marco se pueden englobar genéricamente como cooperación para el desarrollo.

la “domesticación del azar”³. Poblaciones completas son estudiadas para mostrar su relación con asuntos considerados novedosos y/o de importancia tal como ocurre con la ONU y se muestra en el Informe Mundial de la Juventud (IMJ), donde se afirma:

“De este modo, han surgido al menos cinco motivos adicionales de preocupación para la juventud: la globalización; el aumento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que han tenido unas repercusiones desproporcionadas en la vida de los jóvenes; la propagación del virus de la inmunodeficiencia humana y del síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA); el aumento de la participación de jóvenes en los conflictos armados, como víctimas y perpetradores; y la creciente importancia de las relaciones intergeneracionales en una sociedad mundial en proceso de envejecimiento” (ONU-IMJ, 2005, 3).

Estos nuevos motivos de inquietud sobre la Juventud, permiten elaborar un balance sobre la situación de este grupo etario a la vuelta de diez años de la puesta en marcha del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. El Informe destaca las mutaciones demográficas experimentadas en el periodo por la juventud y los temas críticos que demandan atención. El siguiente cuadro indica los temas y la taxonomía de cada uno de ellos.

CUADRO I

La juventud en la economía mundial	Los jóvenes en la sociedad civil	Los Jóvenes en situaciones de riesgo
Pobreza	Medio ambiente	Salud
Educación	Actividades recreativas	Drogas
Empleo	Participación	Delincuencia juvenil
		La niña y la mujer joven

Elaboración propia a partir del Informe Mundial de la Juventud

La condición propiciatoria para construir esta nueva clasificación es la puesta al día de asuntos que se muestran en todo el globo, por lo que en la ONU se presumen de gran relevancia y dignos de ser atendidos. Entre el conjunto de indicadores en particular nos

³ El avance progresivo de técnicas estadísticas hizo posible la formulación de leyes “sociales y personales” hasta convertirse en cuestiones de probabilidad. Dice Hacking, “Siendo estadísticas por su naturaleza, estas leyes eran sin embargo inexorables; hasta podían ser autorreguladoras. Las personas son normales si se sujetan a la tendencia central de las leyes, en tanto aquellas que se apartan son patológicas. Pocos de nosotros nos figuramos que podemos ser patológicos, de manera que en nuestra mayor parte tratamos de hacernos normales, lo cual a su vez afecta lo que es norma” (Hacking, 1995, 19). Lo más notable es que ante la creciente proliferación de la diferencia y la heterogeneidad, es decir, cuanto se “más impone el indeterminismo, tanto más control”.

interesa el de la estimación sobre la pobreza juvenil en el mundo⁴. Los jóvenes clasificados como pobres extremos, definidos así a partir de los criterios del Banco Mundial, son quienes sobreviven con menos de un dólar diario y son especificados como pobres moderados los que viven con menos de dos dólares al día, y también los son, además, quienes presentan cuadro clínico de desnutrición. El organismo estima que en el mundo sobreviven casi 209 millones de jóvenes con menos de un dólar al día, es decir, el 18% del total de la población mundial de jóvenes se encuentra en pobreza extrema y otros 515 millones son pobres moderados, es decir, casi el 45% con menos de dos dólares por día y la desnutrición afecta a 160 millones de jóvenes en el mundo.

En América Latina y el Caribe las estimaciones del Informe indican que 11.1 millones de jóvenes sobreviven con menos de un dólar al día, 27.2 millones con menos de dos dólares por día y 10.8 millones presentan un cuadro de desnutrición (ONU, 2004, 4-5). En el contexto latinoamericano para México la estimación que se ofrece no es halagüeña, la ONU plantea que son 20 millones los jóvenes entre 15 y 24 años de edad en el país, de los que 3.2 millones sobreviven con menos de un dólar al día, es decir, el 16% del total. Los datos nos permiten tomar en consideración los planteamientos de Esping-Andersen y afirmar que es necesaria la acción pública en este terreno para generar programas de gobierno dirigidos a esta población, tal como lo propone la ONU en sus planes de acción, en especial los “Objetivos del Milenio” suscritos por México, pero existe una gran disyuntiva en el mundo contemporáneo, no se están creando plazas laborales y, por tanto, la desigualdad, la marginación y el desempleo masivo son rasgos distintivos de nuestro tiempo⁵. En ámbitos como el nuestro el informe establece, “En los países en desarrollo, la pobreza se concentra en las zonas rurales, especialmente entre los pequeños agricultores y las familias sin tierra. A su vez, gran parte de la pobreza urbana es consecuencia de la privación rural y el deterioro económico rural, que genera

⁴ La ONU establece que son jóvenes aquellos individuos que se encuentran entre los 15 y los 24 años de edad.

⁵ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el informe, “Tendencias de empleo juvenil en el mundo” plantea que “El mundo se enfrenta a una crisis creciente de empleo juvenil. Las economías desarrolladas y las que se encuentran en desarrollo tienen el reto de crear trabajo decente y sostenible para la gran cohorte de jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año. Este tema también es importante en la agenda internacional de desarrollo.” Sin embargo, más allá de la relevancia del tema en la Agenda Internacional de desarrollo, la realidad es la falta de generación de empleos e incluso la pérdida de los mismos, situación que se agrava en el caso de la población joven como lo documenta la propia OIT (OIT, 2006, 3).

una penosa migración económica a las ciudades” (ONU-IMJ, 2005, 3). Desagregado por regiones el horizonte es crítico, como se puede apreciar en el cuadro que nos ofrece el Informe.

CUADRO II
Estimaciones del número de jóvenes de entre 15 y 24 años en situación
de pobreza, 2005, en millones

<i>Región</i>	<i>Menos de \$1/día</i>	<i>Menos de \$2/día</i>	<i>Desnutridos</i>
Asia meridional	84,1	206,1	57,8
África subsahariana	60,7	102,1	39,9
Asia oriental y el Pacífico	46,5	150,5	38,6
América Latina y el Caribe	11,1	27,2	10,8
Oriente Medio y África septentrional	2,0	12,1	7,1
Europa y Asia central	4,1	18,2	5,8
Total mundial	208,6	515,1	160,1

Fuente: R. Curtain, *Youth in Extreme Poverty: Dimensions and Policy Implications with Particular Focus on South East Asia* (Melbourne, 2004) ^a El total no refleja exactamente el justo de las regiones debido al redondeo. Citado en el Informe

A partir de estos datos, el informe propone líneas de acción centradas en lo que es más escaso hoy día: el empleo, lo que debe acompañarse de acciones educativas y consultas a esta población “en el proceso de formulación de las políticas”, además de integrarlos en las acciones definidas, en especial a los de las zonas rurales⁶. El panorama global sobre la pobreza juvenil se enmarca en un contexto donde ésta es una cuestión que sobrepasa las fronteras de nuestra imaginación. Por un lado, la Revista Forbes nos

⁶ Cabe destacar la definición de líneas de investigación propuestas en el Informe dirigida a generar conocimientos específicos sobre la población joven en condiciones de pobreza, en especial sobre datos desglosados por edades y sus necesidades. Más en concreto los temas “son: la recopilación de datos longitudinales sobre la juventud afectada por la pobreza, la función de la juventud en la transmisión intergeneracional de la pobreza, las características de la transición de la escuela al mundo laboral, la recopilación de información longitudinal sobre las experiencias de los jóvenes en el mercado laboral, el grado y la naturaleza de la participación de los jóvenes en el sector no estructurado y en el subempleo y la posibilidad de que los gobiernos faciliten el empleo de los jóvenes” (ONU, 3).

informa de la hiperconcentración de riqueza en unas pocas manos y, para colocar esta situación en perspectiva, entre la situación de la población de los países ricos con respecto a la población de los países pobres Thomas Pogge indica que, “La renta media de los ciudadanos de los países ricos tiene casi 50 veces más poder adquisitivo y es casi 200 veces mayor en términos de tasas de intercambio mercantil que la de los pobres globales. Los 2.800 millones de personas más pobres tiene juntas cerca de 1.2 % de la renta global agregada, mientras que los 908 millones de las personas de las <<economías de renta alta>> acaparan el 79.8 %” (Pogge, 2005, 14).

Como evidencia Pogge el panorama global no es nada halagüeño por lo que para la ONU es fundamental incrementar la capacidad de acción en el terreno de la cooperación para el desarrollo, lo que se establece de forma explícita en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en particular en el número 8, en la Meta 16 dice: “En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo” (Prado, 2006, 272). Esta meta de los ODM se encuentra en consonancia con las tareas que es necesario emprender respecto a la población joven en el mundo, en especial el fomento al desarrollo y el combate a la pobreza.

En el entorno de nuestra región la situación es igualmente complicada y demanda acciones para este grupo etario, tal como lo muestra el trabajo de la CEPAL sobre los jóvenes.

2. El estudio de los jóvenes en Iberoamérica de la CEPAL.

El análisis regional elaborado por la CEPAL sobre la juventud en Iberoamérica nos indica, primero, que el estudio se construye sobre una base conceptual dirigida a superar las concepciones lineales y unívocas asociada a una disciplina social, por lo que se apoya en una perspectiva amplia y plural, que busca el concurso de diversas representaciones disciplinarias, lo que se manifiesta en un gran esfuerzo por construir conceptualmente a la juventud y los jóvenes⁷; segundo, que a partir de lo anterior se reconoce que los jóvenes son un sector

⁷ En este sentido cobra relevancia cualquier esfuerzo por definir el concepto de “juventud”, más allá de lo cuantitativo, como el que emprende Juan Antonio Taguenca al destacar la dimensión de autoconstitución de sí mismos que deben llevar a cabo los jóvenes por sobre la cultura dominante. Proceso consistente en realizar un ejercicio de definición del rumbo que cada uno elige seguir, labor inmersa en un mar de constreñimientos de todo tipo, constituidos bajo afanes de disciplinamiento, de sujeción y control (Taguenca, 2009).

poblacional donde las formas convencionales de definición son inadecuadas⁸ y, por tanto, también los instrumentos de gobernación diseñados para ellos son incorrectos, por lo que dice el estudio, “La juventud pasa a ser objeto de discusión y análisis cuando los mecanismos de tránsito etario no coinciden con los de integración social, vale decir, cuando aparecen comportamientos definidos como disruptivos en los jóvenes, porque los canales de tránsito de la educación al empleo, o de la dependencia a la autonomía, o de la transmisión a la introyección de valores, se vuelven problemáticos” (CEPAL, 2004,15).

La investigación muestra que, si bien, se han logrado grandes avances en diferentes ámbitos, éstos generan tensiones que exponen lo paradójico de las mejoras alcanzadas, las que enuncian de la siguiente forma.

Tensiones y Paradojas de la Juventud en Iberoamérica

Tensiones

Más acceso a educación
 Gozan de más acceso a información
 Más expectativas de autonomía
 Mejor provistos de salud
 Más dúctiles y móviles,
 Más cohesionados hacia adentro
 Parecen ser más aptos para el cambio productivo
 Expansión del consumo simbólico

Fuente: CEPAL, La juventud en Iberoamérica

Paradojas

Menos acceso a empleo
 Menos acceso a poder
 Menos opciones para materializarla
 Menos reconocidos en su morbilidad específica.
 Más afectados por trayectorias migratorias inciertas
 Mayor impermeabilidad hacia fuera.
 Más excluidos de este.
 Restricción en el consumo material

Como propone Robert Castel las incongruencias se originan en los déficit “entre unas expectativas sociales construidas de protecciones y la capacidad de una sociedad dada para ponerlas en funcionamiento” (Castel, 2003, 13). Este autor destaca teóricamente las incongruencias que el trabajo conjunto de la CEPAL y el Informe Iberoamericano sobre la Juventud (IIJ) nos muestran empíricamente. La situación es que hoy se han logrado una gran cantidad de avances en derechos sociales, al igual que en el terreno político, pero la realidad es que seguimos padeciendo grandes dificultades para contar con las, por una lado, protecciones sociales que nos permitan eludir los principales riesgos sociales y, por otra parte, no se consiguen las protecciones civiles y jurídicas necesarias para el ejercicio de la ciudadanía. El documento lo expresa de la siguiente manera respecto a los jóvenes en Iberoamérica,

⁸ El estudio establece que ser Joven ya no es simplemente cruzar una etapa intermedia entre la infancia y la vida adulta, la juventud es una etapa de la vida caracterizada por un proceso de acompletamiento de las condiciones para afrontar la vida adulta. Es en todo caso un proceso de desarrollo bio-psico-social.

“Lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio, la edad los confina a ser receptores de distintas instancias de formación y disciplinamiento, por otra, se difunde en los medios y la escuela el mito de una juventud protagonista de nuevas formas de relación e interacción social. La juventud se ve, pues, tensionada entre la dependencia institucional y el valor de la participación autónoma” (CEPAL-IIJ, 2004, 10).

Los sistemas educativos son el ejemplo perfecto de esta situación, en ellos se promueve la construcción de sí mismo y, a la vez, se cierran las opciones para obtener condiciones de vida digna y los canales de expresión donde ejercer sus derechos cívicos, es decir, la posibilidad de acceder a condiciones de bienestar adecuadas resultado del acceso a un empleo y a un salario apropiado, son notablemente limitadas. El estudio logra dar buena cuenta de todo esto a través de la descripción de la dinámica sociodemográfica, de las familias y los hogares en que viven los jóvenes y los hogares que ellos mismos forman. La salud, la educación y la pobreza juvenil, todas estas cuestiones se estudian comparativamente y muestran el grado de paradoja que por sí mismas representan.

No es nuestra intención revisar todo el paquete, sólo queremos destacar los números sobre el tema de la pobreza para mostrar, al igual que el Informe de la ONU, una situación que refleja lo ineludible de la acción de gobernanación social dirigida a solventar las paradojas que privan en este ámbito debido al desencanto entre las promesas y los déficits de la realidad, a través de formas de ejercicio de gobierno más efectivas de las aplicadas en el momento actual, en particular las dirigidas a garantizar el acceso a opciones laborales para dar impulso al cambio productivo.

En concreto, los datos advierten del crecimiento de la pobreza⁹ juvenil en AL “en términos absolutos, para 2002 en alrededor de 58 millones de jóvenes pobres (7 millones 600 mil más que en 1990), de los cuales 21 millones 200 mil eran pobres extremos, o indigentes (con un

⁹La CEPAL usa dos métodos de medición de la pobreza, como la ONU usa el de línea de la pobreza (LP) que es un método “absoluto”, que “estima la indigencia y pobreza contrastando los ingresos del hogar con el valor económico de una canasta de alimentos construida en relación con los patrones culturales de cada país. En esta medida, se considera indigente a quien no tiene recursos suficientes para la canasta de alimentos, y pobre a quien no tiene recursos para complementar dicha canasta con otros gastos básicos.” Recurre al método de la renta media disponible neta (RDN) se estima que sobre la base de la posición relativa de la población sobre la mediana de la distribución del ingreso de cada país: hasta 15% bajo dicho umbral se define como precariedad social; entre 15% y 25% abajo como pobreza moderada; entre 25% y 35% abajo como pobreza grave; y menos de 35% abajo como pobreza extrema (pobreza grave + extrema = severa). (CEPAL-IIJ, 2004, 105). La razón estriba en que para los países de AL se usa el primero y en España y Portugal el segundo.

incremento de 800 mil en el período)” (CEPAL, 2004, 128). Dos cuestiones destacan, primero, que las diferencias por género son mínimas cuando los hombres sólo son 2.7% menos pobres que las mujeres y 1.3% menos indigentes y, segundo, la pobreza se manifiesta de forma más consistente en el ámbito rural pues 64% del total de los jóvenes en los espacios rurales son pobres y/o indigentes, contra uno de cada tres en el ámbito urbano.

La situación de ambigüedad de los jóvenes en Iberoamérica requiere, podemos establecer a partir de los planteamientos cepalinos, instrumentos gubernamentales específicos, que reconozcan sus peculiaridades y las diferencias que guarda esta etapa de la vida con respecto a los ciclos infantil y adulto. En México se ha puesto en marcha un programa dirigido a los miembros jóvenes de las familias inscritas en el Programa Oportunidades para lograr ciertas formas de desempeño (disciplina) adecuado con la concepción existente sobre la pobreza, que nos muestra las tensiones y las paradojas a las que se refiere la CEPAL y que ahora veremos.

El gobierno del “cambio” y la pobreza

A partir de 1988 el tema de la pobreza empezó a cobrar gran notoriedad y la acción gubernamental se dirigió, con gran energía, a proponer fórmulas para su atención, aún cuando el Secretario de Hacienda del sexenio 1988-1994 afirmó que “la pobreza es un mito genial”. A partir de ese año la agenda pública no ha dejado de lado esta cuestión y ha avanzado en la consolidación de estructuras institucionales y entramados organizacionales para alcanzar un alto grado de conocimiento sobre la población pobre en México, de tal suerte que a lo largo de tres sexenios no sólo ha mudado de nombre, sino que ha sufrido ajustes notables en su configuración organizacional hasta alcanzar una estructuración trascendente para alcanzar gran conocimiento sobre los pobres y la pobreza y desarrollar dispositivos para la acción, fundamentalmente en las áreas de educación y salud y construyendo redes de seguridad social dirigidos a los definidos como los más frágiles. Tal entramado institucional se ha desarrollado a través del supuesto de lograr la mayor eficiencia costo-beneficio, regular la asignación presupuestal entre alternativas programáticas y dirigir la mayor cantidad de recursos a los programas prioritarios. En esta lógica se sustenta la “focalización” de apoyos sociales a los grupos clasificados como los más pobres. Características adicionales son: la descentralización, la prestación de servicios y la promoción a la organización y la participación de los sectores poblacionales inscritos en los padrones de beneficiarios.

Sin embargo, la descentralización no supone operar desde los gobiernos locales, por el contrario, para el actual Programa Oportunidades, la Coordinación Nacional mantiene centralizada la operación por medio de la actividad de las instituciones que presentan los servicios de salud y de educación.

En la actualidad se reconoce el desempeño alcanzado por el Estado en el gobierno de los pobres en México, en la presencia de delegaciones provenientes de diversas naciones que buscan conocer el modelo para llevarlo a sus propios países. El prestigio alcanzado estriba en el traslado exitoso de las responsabilidades universales del Estado en el bienestar a los individuos, al establecer que no es a través de la transferencia directa y general de recursos (en servicios y dinero) sino en el reconocimiento de que las “desigualdades en la posesión de activos generadores de ingresos: educación, salud, patrimonio y vivienda” (Székely, 2002, 11) son las productoras de pobreza, por tanto, se trata de eliminar las restricciones enfrentadas por los pobres para acceder a las oportunidades para revertir la condición de pobreza¹⁰. Se pretende, en suma, compensar las desigualdades en la posesión de activos generadores de riqueza presentadas por los pobres. Székely afirma que el problema no es la economía y su desempeño, es la incapacidad de los pobres para insertarse en ella, por tanto desde esta perspectiva no es la sociedad en conjunto responsable de la pobreza, lo son quienes la sufren. La tarea, entonces, es compensar las deficiencias en el acceso de los pobres a los factores generadores de ingreso y los mecanismos operativos son fundamentales. Sin embargo, el traslado de la responsabilidad por sí mismos a los propios sectores definidos como sujetos de atención deja de lado las paradojas señaladas anteriormente y expone a su propia fortuna a los sin fortuna, en la medida en que son originarios de sectores rurales e indígenas (a ellos se dirige el programa) a los que se está arrancando de su vida de antaño, donde las actividades laborales en tiempos pasados y los oficios de por vida, “hasta hereditarios, quedaron confinados a pocas industrias y profesiones antiguas y están en rápida disminución” (Bauman, 2003, 49).

¹⁰ Vale destacar que la fórmula ya se había elaborado, Székely en conjunto con Nora Lustig, establecían que la tarea era desarrollar medidas de política pública para disminuir la pobreza como:

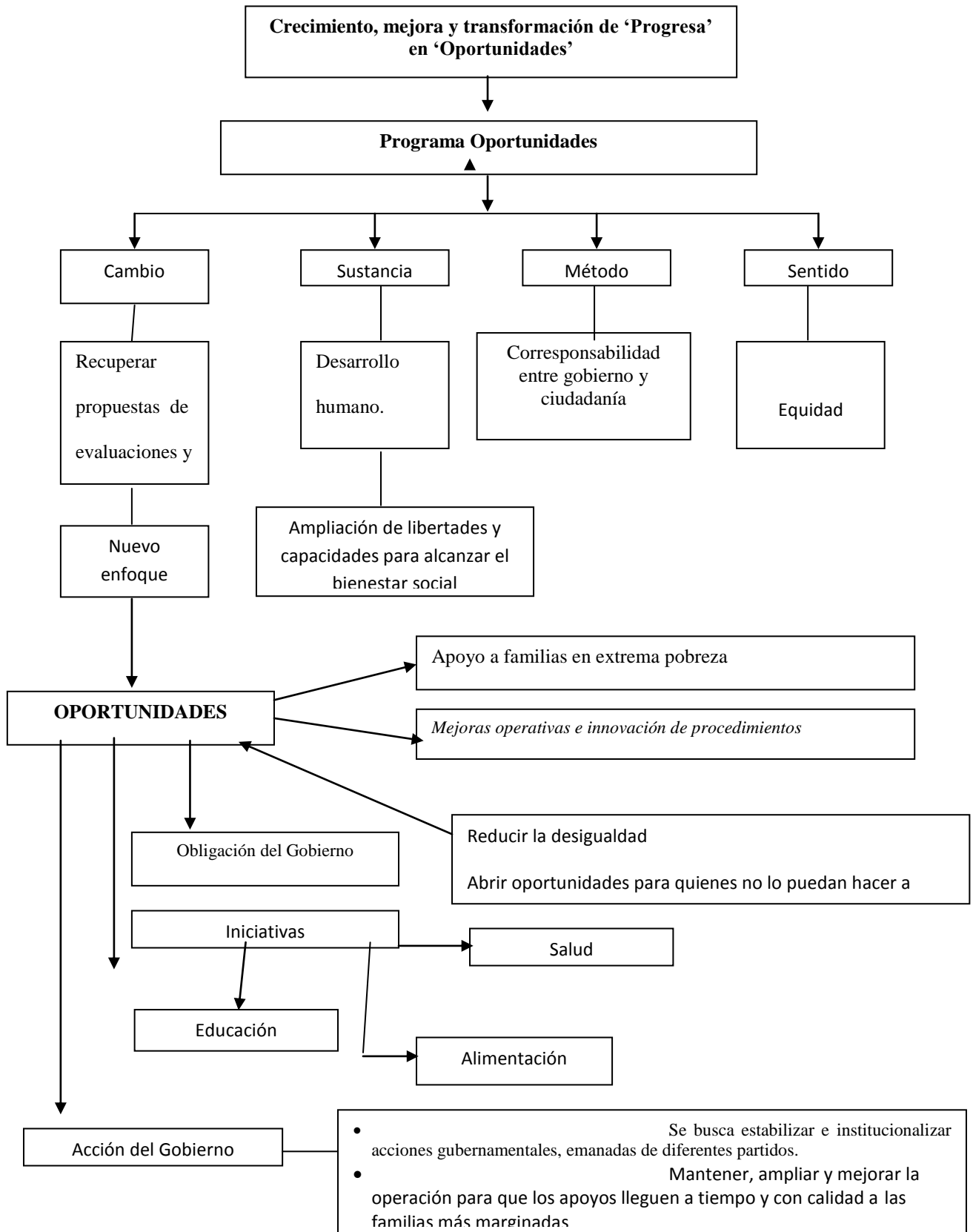
- Mejorar el capital humano y aumentar la especialización
 - Modificar la distribución de los activos
 - Mejorar el acceso de los pobres a las posibilidades de mercado
 - Mejorar la calidad de vida de los pobres
 - Transferencias directas de los pobres
 - Ayudar a los pobres a hacer frente a las crisis
 - Protección social para los que no están en condiciones de trabajar
- (Lustig y Székely. (1997).

La imagen precisa de la alteración de las formas de vida de antaño se lleva a cabo a través de mecanismos administrativos y las llamadas Reglas de Operación de los dos últimos programas de combate a la pobreza, que son el claro ejemplo de cómo se atiende el tema de la pobreza. Para mostrar lo que proponemos nos referimos al contenido de los decretos de creación de los programas pues nos muestran la forma incremental de los programas dirigidos a los pobres en México.

El antecedente del actual Programa es presentado formalmente el 6 de agosto de 1997, por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, a través del decreto que le da vida y dos días después, a la Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En él se estipula en diez puntos la creación, las funciones, las atribuciones, la estructura orgánica y sus funciones, las estrategias y las metas del mismo. Con el programa actual, Oportunidades, ocurre una situación similar, es continuación del Progresá y ve la luz el 5 de Marzo de 2002. En palabras del actual Coordinador de Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, “Progresá se transforma en Oportunidades”, el cambio “Implica un *nuevo aliento* a un esfuerzo que ya ha dado resultados para las familias de extrema pobreza, haciendo *mejoras operativas e innovando los procedimientos* (las cursivas son nuestras) corrigiendo problemas de focalización en zonas rurales y urbanas, reduciendo las desigualdades en materia educativa, de oportunidades, de salud, de nutrición, de ahorro, de empleo y de ingresos” (Gómez Hermosillo, 2002). El supuesto es que, con eficiencia, el organismo puede lograr los resultados esperados; para ello la participación de la población objetivo es fundamental, pero el carácter técnico es aún más evidente en las Reglas de Operación que se elaboran anualmente para los programas.

De manera esquemática presentamos la evolución de Progresá a Oportunidades a través de las Reglas de Operación, el primero, va de 1999 a 2001 y, el segundo, de 2003 a 2004, suponemos que la descripción amplia sería poco conveniente en la medida en que sería larga y cansada. En cambio el esquema nos permite sintetizar el carácter de los programas y los cambios que experimenta año con año.

Esquema I



Podemos observar que uno de los aspectos más destacados en el Programa son las mejoras operativas y la innovación de los procedimientos e involucramiento preescrito de la población objetivo (método participativo) a través de lo que se denomina corresponsabilidad, como población comprometida con el desarrollo y consecución de metas del programa. Lo más notable es el sentido del programa que postula cómo, a través de la estructura de acciones, se logrará la “Ampliación de libertades y capacidades para alcanza el bienestar social” (Oportunidades, 2002). Es decir, el bienestar sólo se logra al participar en el mercado, previo disciplinamiento a la estrategia-método fijado por el programa de combate a la pobreza Oportunidades, en él se establece que, “Capacita y orienta sobre beneficios y obligaciones dentro del programa”, tal como exigen las reglas de operación para aquellos catalogados como pobres extremos. En las orientaciones, punto tres de las reglas de operación (en especial la referida *a la visión humanista*) se plantean los propósitos de:

- Fomentar la responsabilidad del individuo como sujeto activo de su propio desarrollo.
- Presentan los apoyos como una inversión temporal.

Se trata, por un lado, de constituir una forma específica de subjetividad que centra en el individuo la responsabilidad de su condición de pobreza y/o prosperidad y, por otro, de fijar la eventualidad de la permanencia en el padrón del programa, en la medida que sólo se trata de compensar la desigualdad en activos generadores de ingresos.

Ahora la acción de gobierno en relación a la pobreza significa que, los pobres deben participar en su propia conducción –autogobernarse- para convertirse en sujetos de mercado, en otras palabras se trata de que los pobres se ayuden a si mismos, que es, se dice, la única opción para seguir existiendo, pues debemos recordar que Oportunidades sólo es un programa compensatorio temporal de ingresos condicionados. A través de la construcción-diseño de dispositivos de gobierno es que los pobres devienen en objeto de política gubernamental que paulatinamente se segmenta para hacer más precisa su acción como acontece con los jóvenes.

El Componente Patrimonial: Jóvenes y pobreza.

La intensa batalla que libra el gobierno para el gobierno de la población clasificada como pobre en nuestro país se ha extendido de las familias en extrema pobreza a los jóvenes,

durante el año de 2004 la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades puso en marcha el llamado Componente Patrimonial, dirigido a la población joven en extrema pobreza del país. Este nuevo elemento del dispositivo institucional antipobreza muestra la relevancia de este sector poblacional para la acción de gobierno. La evidencia se encuentra en la producción de estadísticas como lo muestra el Consejo Nacional de Población (CONAPO) al afirmar:

“Además del tipo de hogar en el que residen los jóvenes, otro de los factores que influye en su desarrollo y personalidad es la estructura de oportunidades a la que tienen acceso y la condición de pobreza de los hogares a los que pertenecen. Al respecto, se estima que más de uno de cada tres jóvenes del país (35.9% de la población de 15 a 24 años) vive en hogares en situación de pobreza y, en consecuencia, no cuentan con las condiciones adecuadas para su desarrollo personal. En términos absolutos, esta situación afecta a poco más de siete millones de jóvenes.” (Conapo, 2000, 20)

La estructura de oportunidades para estos jóvenes no es la más conveniente, lo que muestra que no necesariamente son las capacidades individuales las que propicien salir de la pobreza, pero más allá del reconocimiento implícito de la situación estructural, planteada en el documento de CONAPO, esto no se enmarca dentro de la concepción de la política social vigente y los dispositivos para la acción se sitúan en el espacio de los individuos por lo que la situación demanda al gobierno intervenir para atender este segmento poblacional no sólo por la densidad que alcanza sino porque, en consonancia con el análisis oficial sobre pobreza, las oportunidades a las que tienen acceso es inadecuada por las deficientes capacidades que presentan, a pesar de ser considerados el “bono demográfico” para el crecimiento económico, ante lo que poco pueden hacer para ayudarse a si mismos. En este sentido se establece que los cambios demográficos (disminución en tasas de fecundidad y mortalidad), significan una transición que propicia un “bono demográfico” al incrementar la población económicamente activa (PEA) lo que permite un aumento considerable en la capacidad de ahorro del país contribuyendo al impulso entre empleo, ahorro e inversión. Esto significa que la perspectiva gubernamental de atención de la pobreza juvenil hace a este sector poblacional no sólo responsable de su propio bienestar sino también del desarrollo económico. Entonces la intención es sólo compensar las limitaciones personales que presentan así, al ser compensadas, deben propiciar su propio desarrollo y el del conjunto social. Menuda tarea que les espera.

En este sentido se han definido las capacidades que deben portar, en otros términos, los individuos han de atender y solventar sus necesidades equipados con las armas de las facultades

elegidas como válidas para tal fin, no toda capacidad es útil, sólo lo son aquellas designadas por los expertos (salud, educación, patrimonio y recursos económicos para iniciar un negocio). Esta es la disposición original y seductora que se propone, ya que se apela al propio esfuerzo de los beneficiarios que serán acompañados y ayudados para cumplir con su proyecto (personal). A partir del marco analítico de la CEPAL, podemos establecer, que los jóvenes son convertidos en receptores de políticas (educativas, de salud, económicas y culturales), a los que se les carga con la responsabilidad de convertirse en protagonistas del cambio. En este contexto la cuestión ahora es conocer el diseño de los mecanismos de política dirigido a atender a la población joven clasificada como pobre.

Dentro del Documento Rector del nuevo componente se establecen todos los mecanismos de políticas para un Programa, es decir, diseño, implementación y evaluación. Principalmente nos concentramos en el primer elemento, el diseño, pues en él se halla la concepción sobre el quehacer del gobierno en torno a la población joven pobre. El breve diagnóstico indica, en forma imprecisa, que lo que genera la escasa permanencia de los jóvenes en el Subsistema de Educación Media Superior son una serie de carencias estructurales (individuales no sociales) de todo tipo - laborales, patrimoniales, educativas y de salud- situación que les empuja a subsanar sus privaciones alejados del sistema institucional (en especial del educativo) y buscar formas de satisfacer sus necesidades, en muchas ocasiones, a través de actividades delictivas. Además de pretender resolver tales necesidades, en el diseño se establecen una serie de ventajas de gobierno:

- a) permite segmentar los programas por población objetivo (focalización),
- b) la demanda focalizada permite un mejor rendimiento costo-beneficio en la operación, c) se indica el patrocinio que otorga el programa principal (Oportunidades) y,
- d) conduce a la población sobre la base de preferencias acotadas.

En concreto, en el Componente Patrimonial se establece como objetivo que se busca “resolver” las carencias¹¹ presentes en los jóvenes para lo que se definen cuatro vertientes de elección:

¹¹ El documento rector establece que las condiciones prevalecientes en este grupo poblacional son las siguientes:

- Ampliación de capacidades (al acceder a *Educación Superior*)
- Generación de oportunidades de ingreso (iniciar un proyecto *productivo*)
- Protección social para todos (contar con un *seguro de salud*)
- Formación de patrimonio inicial (en forma de *vivienda*)

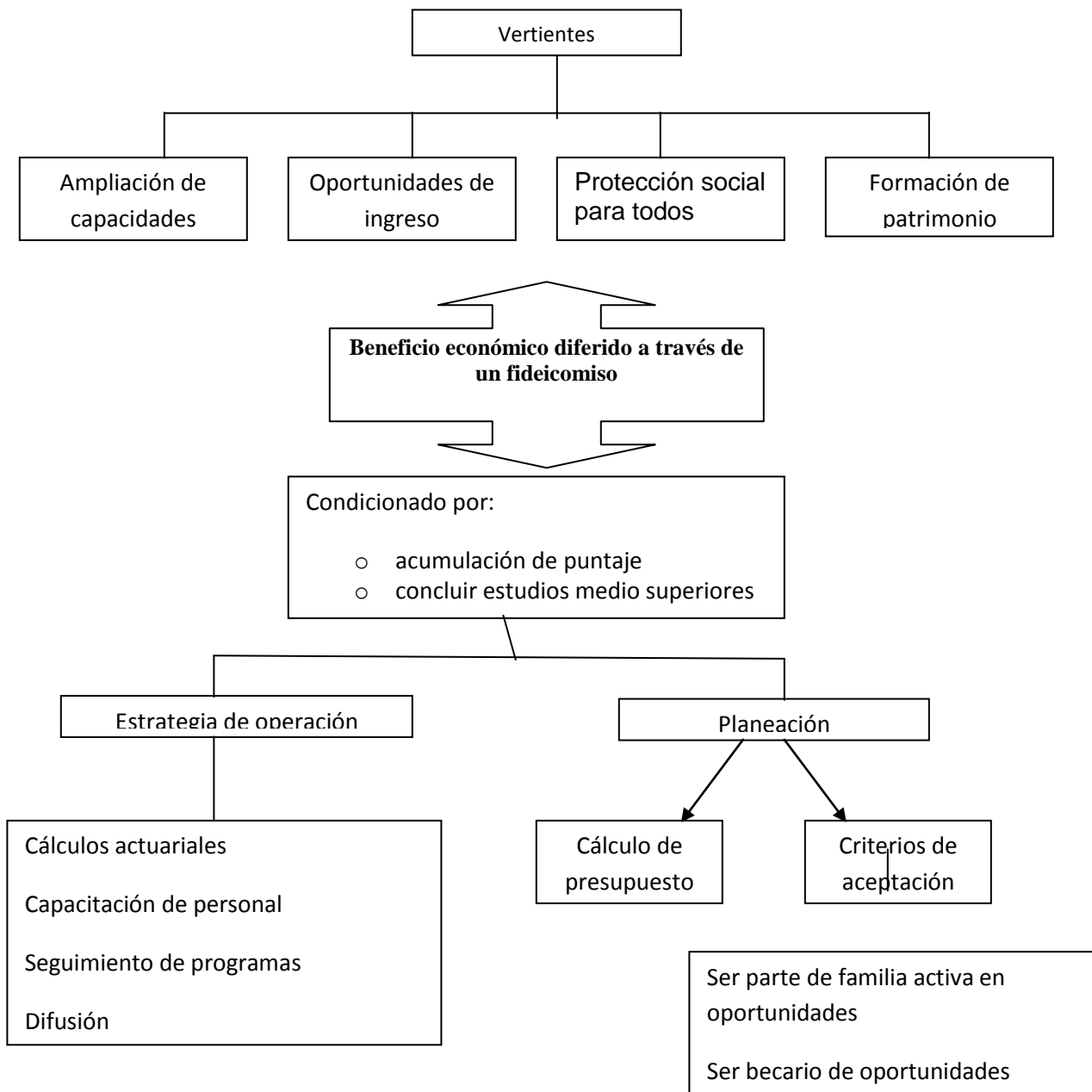
El dispositivo busca alcanzar un grado de penetración incremental, lo que significa promover la pretensión de incentivar a los jóvenes pobres para que concluyan el ciclo de educación media superior y les permita contar con los atributos necesarios para despegar hacia la senda del desarrollo y la superación de la pobreza, por lo que el Componente se dirige a todos los jóvenes que se encuentran entre el tercer grado de secundaria y el primero de educación media superior. Como sucede con el programa mayor, este nuevo componente es de apoyos económicos condicionados y consiste en un “Beneficio económico diferido que se acumula a través de puntaje a partir de 3° de secundaria y durante la preparatoria, es un fondo de ahorro administrado por BANSEFI a través de un fideicomiso. El becario es acreedor a su fondo si concluye los estudios medio superiores antes de cumplir 22 años de edad” (Documento Rector, 2004). El Componente se define sólo como una plataforma para acceder de “manera voluntaria”,¹² a otros programas de desarrollo social y humano (mediante la vinculación de éstos) en una de las cuatro vertientes señaladas, por tanto, se trata de instituir. “un fondo patrimonial que se forma a partir de acumular un beneficio diferido..., al canalizar recursos al fondo *sí y solo sí* (cursivas en el documento) el beneficiario cumple con los requisitos y *solo* se puede hacer uso del fondo bajo un tiempo y una modalidad claramente estipulada”. Es decir, es un programa altamente condicionado, sin más alternativas que las indicadas.

El diseño supone el desarrollo de una serie de etapas de implementación que transcurren por el siguiente “largo y sinuoso camino” establecido técnicamente por una burocracia central y que se ilustra a través del esquema siguiente:

-
- Sólo el 8% de los jóvenes en extrema pobreza que terminan la educación media superior continúan estudiando.
 - La necesidad de trabajar es un factor que contribuye al abandono escolar
 - No cuentan con los recursos para iniciar negocio propio (ingreso mensual promedio de \$346 con poco o nulo acceso a créditos)
 - No cuentan con patrimonio propio
 - No cuentan con seguridad social

¹² Se indica que es voluntario el acceso a otros Programas, sin embargo, no se permite decidir sobre otra posibilidad definida por los propios beneficiarios, lo que cuestiona seriamente la discrecionalidad que se establece en el diseño para los beneficiarios.

Esquema II Jóvenes con Oportunidades (Componente Patrimonial)



El mensaje es claro, las personas menos dotadas de recursos y, por consiguiente, con menos posibilidades de elegir, ya no cuentan con la opción de recurrir a la acción colectiva para solventar sus necesidades y carencias deben, en todo caso, ser elegibles para ser sujetos del Programa y aprender a solucionar los problemas que se generan sistemáticamente fuera de sus entornos, en palabras de Robert Castel, “Estas intenciones respetables subestiman la dificultad y con frecuencia

el irrealismo que hay en apelar a los recursos del individuo, tratándose de individuos que carecen precisamente de recursos” (Castel, 2003, 92).

Aún más, con el Programa Patrimonial se pretende la emancipación de los jóvenes, incrementar su autonomía y hacer de ellos, como indican Fitoussi y Rosanvallon, “sujetos portadores de derecho”, lo que se convierte en “un factor de inseguridad, que hace a cada uno responsable de su porvenir y lo obliga a dar a su vida un sentido que ya no organiza nada exterior a si mismo” (Fitoussi y Rosanvallon, (2003, 36-37).

La oferta es concluir la Educación Media Superior, optar por una de las cuatro opciones propuestas y acceder a los recursos, en un periodo máximo de cuatro años alcanzar el puntaje establecido, que nunca serán superiores a los tres mil puntos –tal como se aprecia en el cuadro- para acceder a la opción elegida.

Cuadro III

Grado	2 años	3 años	4 años
3° secundaria	300 puntos	300	300
1° EMS*	1500	600	450
2° EMS	1200	900	450
3° EMS		1200	600
4° EMS			1200
total	3000	3000	3000

*EMS: Educación Media Superior

Fuente: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2004), Componente Patrimonial; Documento Rector.

De acuerdo con el Documento Rector del Programa, la tasa de conversión durante el ciclo 2003-2004 es de \$1.0355 pesos por cada punto lo que es igual a \$3,106.5 pesos, es decir, los jóvenes inscritos en el Padrón del Componente Patrimonial podrán disponer de esta cantidad para una de las opciones de salida definidas centralmente. Con estos recursos monetarios se busca que los jóvenes pobres egresados de la EMS, accedan a uno de los cuatro “activos generadores de bienestar”, pero ante lo que nos encontramos es frente a la intención sistemática de modificar la conducta de los individuos con carencias incitándolos, como afirma Castel “a cambiar sus

representaciones y reforzar sus motivaciones para “salir”, como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran” (Castel, 2004, 97).

La situación de los jóvenes en pobreza es doblemente delicada, primero, por la incapacidad del Estado Mexicano para garantizar la satisfacción de sus necesidades y demandas y, segundo, por la forma en que se juega con la vulnerabilidad y la incertidumbre de este sector poblacional a través de un Programa que los hace responsables de su propio destino en condiciones de evidente desventaja y en un contexto agreste y hostil para quienes como ellos se encuentran en situaciones desventajosas tal como lo postula la OIT al afirmar que “Los más jóvenes entre los jóvenes (de 15 a 19 años) – típicamente aquellos con el menor nivel educativo y ciertamente con la menor experiencia – tienen las mayores dificultades para encontrar trabajo, lo que les dificulta más ganar la experiencia que buscan los empleadores” (OIT, 2006).

Comentarios finales

Hoy día una condición ineludible para la gran mayoría de los seres humanos, y en especial de los jóvenes y ancianos, son la vulnerabilidad y la inseguridad de la existencia, existencia que se enmarca en la lucha cotidiana por lograr satisfacer las necesidades vitales en condiciones de incertidumbre severa, tal como lo enuncia la ONU, debido a la exposición de “las actividades vitales a las fuerzas del mercado”. Aparte de establecer, supervisar y proteger las condiciones legales del libre mercado, el poder político no precisa de ninguna intervención ulterior para asegurar una cantidad suficiente y un suministro permanente de <<temor oficial>>. Sin embargo, como establece Robert Castel y referimos antes, la actuación estatal, ante la ampliación de los factores de riesgo social se ha remitido a actuar como “un sostén psicológico”, donde “los profesionales de la inserción” priorizan “la *norma de interioridad*”, es decir, intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para “salir”, como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran.” Pero para alcanzar el logro de objetivos de mediano y largo plazo deben sustentarse en condiciones de seguridad.

Pero al momento de contar con las condiciones idóneas (capacidades según lo establecido por el programa) para actuar y conducirse de acuerdo a lo establecido, el contexto es de lo más adverso, como lo muestra el diseño de lo que se ha denominado el Componente Patrimonial del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que posa su mirada y

centra su interés en los miembros jóvenes de las familias pobres inscritas en el padrón del Programa Oportunidades.

Entonces la disciplina necesaria para actuar como “bono demográfico”, según lo exponen los promotores del modelo de desarrollo centrado en el mercado, y la observancia de la ley no se logran a fuerza de imputarle a los afectados la responsabilidad por su propio destino, será necesario proteger a los vulnerables de los efectos negativos producidos socialmente y no someterlos a procesos disciplinarios que, a fin de cuantas, no les deparan alternativas para poner en juego las capacidades adquiridas con gran esfuerzo y si los hacen responsables de su suerte. Más aún cuando las oportunidades vitales de que disponen son inferiores a las de otros grupos. Suponer que el mercado y la economía no son factores generadores de pobreza y si la falta de capacidades es imputarle a los desfavorecidos su condición y mostrarlos como imagen negativa de lo que podemos llegar a ser si no actuamos según el modelo del emprendedor exitoso a toda costa.

Bibliografía

Bauman, Zygmunt (2005) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Editorial Paidós Estado y Sociedad 126, Barcelona.

_____ (2003) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Edit. Gedisa, Barcelona.

_____ (2001) “Los usos de la pobreza”, en *La sociedad individualizada*, Edit, Cátedra, España

CEPAL-OIJ (2004) *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile, octubre.

Castel, Robert (2004) *La inseguridad social*, Ediciones Manantial, Argentina.

_____ (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Edit. Paidós, Argentina.

Fitoussi Jean-Paul y Pierre Rosanvallon (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Editorial Manantial, Argentina.

Foucault, Michel (1991) “La gubernamentalidad”, en *Espacios de poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 2ª edición.

_____ (1999) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Edit. Siglo XXI, México, 29ª edición.

_____ (2001) *La verdad y las formas jurídicas*, Editorial Gedisa, octava reimpresión, Barcelona.

Hacking, Ian (1995) *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*, Editorial Gedisa, Barcelona.

Lustig, Nora y Miguel Székely. (1997) “México: evolución económica, pobreza y desigualdad”. Washington, D.C. en <http://www.iadb.org/sds/doc/877spa./pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (2006) Tendencias mundiales de empleo juvenil, www.oit.com

Prado, Lallande, Juan P. (2006) “La ONU y el desarrollo: Una reflexión crítica y propositiva”, en Rev. Foro Internacional 184, XLVI, pp. 263-290.

Pogge, Thomas (2005) *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paídos Estado y Sociedad 134, Barcelona.

Polanyi, Karl (2001) *La gran transformación*, Edit. FCE, México

Organización de la Naciones Unidas (2004) Informe Mundial de la Juventud

Sachs, Jeffrey (2005) *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Edit. Debate, España.

SEDESOL (2004) Documento Rector: Componente patrimonial. Jóvenes con oportunidades, México, septiembre.

Sennet, Richard (2006) *La nueva cultura del capitalismo*, Edit. Anagrama, España.

Sezkély, Miguel (2002) *Hacia una nueva generación de política social*, SEDESOL, Cuadernos de Desarrollo Social 2, México.

Taguena, Belmonte, Juan Antonio (2009) “El concepto de juventud”, en Revista Mexicana de Sociología, UNAM-IIS, Año 71/núm. 1 (enero-marzo).

Tuirán, R y E. Zuñiga (2000) *Situación actual de las y los jóvenes en México. Diagnóstico sociodemográfico*, Conapo, Cuadernos Técnicos. México.