

Las políticas de desarrollo social y la cohesión social en zonas de rezago social (Guanajuato, México)

María del Carmen Cebada Contreras¹

Resumen

Con el fin de comprender cómo se dan las interacciones entre los sujetos sociales y de éstos con su entorno social en situaciones de pobreza o rezago social, se presentan algunas reflexiones en torno a algunos de los resultados obtenidos en una investigación evaluativa² que se realizó sobre un programa de política social del gobierno del estado de Guanajuato que tiene como objetivo alcanzar la cohesión social y el desarrollo comunitario en población en situación de pobreza y que se ubican en zonas urbanas de ‘prioridad’ (marginación social). El eje de la reflexión gira sobre la pregunta acerca de si la participación social de la población a la que está dirigido este programa transita de una participación a nivel individual a una participación colectiva en ámbito comunitario y si realmente aporta a la cohesión social, y al bienestar social de la población. Con ello se trata de aportar a la discusión en torno a la cuestión de si es posible la integración social en sociedades tan desiguales y contradictorias y cómo entran en juego como condicionantes que favorecen o no el logro de los objetivos y metas de este tipo de programas de desarrollo social. Una primera conclusión es que la relación entre el bienestar y la cohesión sociales que se presenta en los programas de la política social supone un problema teórico con efectos prácticos. El bienestar social refiere a la dimensión individual del desarrollo; la cohesión social refiere a la dimensión colectiva que trasciende al individuo y sus voluntades individuales. Así, cuando se trata de impactar sobre la cohesión social a partir de las acciones emprendidas hacia los individuos y sus capacidades individuales, asumiendo una relación mecánica sobre estas dimensiones no se logra establecer cohesión social con estos programas sociales.

Palabras clave: Cohesión social, Zonas de rezago social, Política social, Guanajuato

La política social y el programa de desarrollo centros impulso social

La política social del gobierno estado de Guanajuato, en concordancia con los programas sociales federales, ha identificado como uno de los problemas centrales de la sociedad mexicana el rezago social, vinculado con la pobreza y la desigualdad social. Para hacer frente a este tipo de problemática, en la entidad se definió la Estrategia IMPULSO en el periodo de gobierno anterior (2012-2018) y como IMPULSO SOCIAL en periodo actual (2018-2024), que comprende un conjunto de estrategias de carácter transversal que articula la atención de los sectores sociales más vulnerables del estado de Guanajuato y sujetas al enfoque presupuestario por resultados. Tiene como objetivo brindar a la población con mayores rezagos sociales y marginación, las condiciones para desarrollar sus capacidades básicas y oportunidades para que pueda ejercer sus derechos fundamentales y darle impulso a los que menos tienen para que puedan desarrollar de mejor manera sus capacidades en los ámbitos de educación, acceso a la salud; lograr alimentación y

¹ Maestra en Ciencias Sociales, Universidad de Guanajuato, División de Ciencias Sociales y Humanidades Campus León, cebada@ugto.mx

² El proyecto se titula Cohesión Social y Desarrollo Comunitario. Propuesta de evaluación del Programa Centros de Impulso Social para el Desarrollo Comunitario Integral de la SEDESHU, periodo 2012 -2016, fue coordinado por Dra. Carmen Rea Campos.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ZONAS DE REZAGO SOCIAL
(GUANAJUATO, MÉXICO)

nutrición adecuadas; vivienda digna, así como acceso a servicios básicos, ambiente de tranquilidad y redes de apoyo en comunidad. Esta estrategia ha definido el curso de acción de la política social en la entidad, la cual

está orientada a propiciar una sociedad participativa, organizada, incluyente y con equidad de género; contempla acciones para que la población cuente con una formación socioeducativa saludable, vivienda digna e infraestructura básica y comunitaria, así como para un manejo equilibrado de los recursos naturales y del entorno con vías para transitar hacia un desarrollo sustentable (Urqueta, et. al., 2015:21).

Con ello se busca promover la participación de la sociedad en las decisiones de política pública, impulsando acciones dirigidas a promover cambios de actitudes que tiendan a reforzar el derecho de los ciudadanos para ejercer su plena libertad de expresión, de pensamiento y de conciencia. Contempla los siguientes aspectos: calidad de vida; educación para la vida; empleo y prosperidad; estado de derecho; territorios de innovación y buen gobierno (*Cfr.* Urqueta, et. al., 2015:11-15; Gobierno del Estado de Guanajuato, 2017).

Los programas de política social están coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato (SEDESHU), cuyas acciones están encaminadas a fomentar la cohesión social, promoviendo la idea de que una sociedad cohesionada experimenta menos violencia, inseguridad y conflictos entre los individuos que la integran, además que genera estrategias colectivas para mitigar situaciones sociales desfavorables como la pobreza, el desempleo, el rezago social. La política social se define como el conjunto estructurado de acciones gubernamentales, con la participación activa de la ciudadanía, que propician y facilitan el acceso de las personas a los derechos económicos, sociales y culturales, para mejorar y fortalecer su calidad de vida.

Entre los programas de la política social está el Programa Centros Impulso Social para el Desarrollo Comunitario Integral conocido como CIS, cuyas acciones están encaminadas a fomentar el incremento de la cohesión social, como elemento clave para el desarrollo social y como un mecanismo de contención de la inseguridad social y estrategia para combatir la pobreza, mejorar la calidad de vida y elevar el bienestar social de la población, en las colonias de mayor marginación social de las zonas urbanas de las principales ciudades del estado de Guanajuato.

El programa Centros Impulso Social tiene como antecedentes otros dos programas, el programa FIDEPO (Fideicomiso para el Desarrollo Popular) que estuvo vigente en el periodo 1994-2005 como un programa fideicomiso para combatir a la pobreza y el programa denominado ZUMAR (Zonas Urbanas Marginadas) que operó entre 2005-2012 para atender la marginación social. La visión que se regía a este tipo de programas era ser reconocidos por la sociedad; impulsar estructuras de organización social sustentada en los valores como el bien común, bien ser y estar, sentido humanista, congruencia, disciplina, participación y empatía; comprometidos con los grupos marginados y su desarrollo integral. La misión que declaraban era facilitar los procesos de organización social para el desarrollo participativo de los habitantes de las zonas marginadas, impulsando el mejoramiento en la calidad de vida a través de procesos sustentados en la educación popular y el desarrollo local, que pretenden rescatar mediante la práctica sistemática, la experiencia de los sujetos partícipes, con el fin de generar un desarrollo social autogestivo.

La cobertura del programa contempla su aplicación en zonas urbanas de los 46 municipios del estado de Guanajuato, otorgando preferencia a las zonas de atención prioritaria y según los modelos de intervención establecidos por la SEDESHU. La población objetivo es aquella que

habita en áreas de cobertura del Programa CIS, preferentemente en zonas de atención prioritaria, que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad o con más de una carencia social.

El programa se plantea como objetivo brindar atención en los Centros Impulso Social a la población que habita en zonas de atención prioritaria, con base en la focalización, promoción social y articulación, tomando como eje la cohesión social, a través de los siguientes objetivos específicos y estrategias de los Centros Impulso Social:

- Impulsar y promover estructuras sociales participativas. Esta línea de acción permite justificar socialmente todas las acciones emprendidas en los CIS y los territorios de atención. Le da soporte a la gestión del capital social existente en el trabajo cotidiano.
- Fortalecer las capacidades de la persona y la familia generando actividades formativas y de desarrollo. Se busca que las personas y las familias se desarrollen, encuentren un valor adicional en la formación y desarrollo personal y aprovechamiento del tiempo libre; para dar soporte a sus procesos de emprendimiento y de mejora en su calidad de vida.
- Impulsar grupos y actividades para mejorar las habilidades para el trabajo. Este componente reconoce la importancia de la capacitación productiva de las personas, para enfrentar los momentos de crisis y desarrollar el potencial de los sectores menos favorecidos.
- Articular la oferta institucional con la demanda social que resulta de los esquemas de organización y participación. Esta línea define la importancia de la articulación institucional para detonar procesos de desarrollo social y humano en las personas que acuden al CIS. Valora el cuidado y acercamiento con aliados locales, que persiguen los mismos objetivos de crecimiento integral de las personas que acuden al CIS.

Se plantea como componentes de acción:

- I. Integrar y promover estructuras sociales participativas (redes, consejos, comités y colectivos temáticos por segmento de población, género e intereses comunes);
- II. Impartir talleres sociales, educativos, culturales, deportivos, y de capacitación para el trabajo;
- III. Asesoría en gestión comunitaria y prevención de la salud; y
- IV. Diseñar y ejecutar acciones para el desarrollo comunitario de manera corresponsable (SEDESHU, 2015 y 2017, Fichas de monitoreo).

Los Centros Impulso Social funcionan como espacios de referencia comunitaria que dan respuesta a procesos paulatinos de cohesión social, cuentan con la infraestructura necesaria para dignificar cada acción dirigida a la persona.

La concepción de cohesión social del programa CIS

El fin que persigue el programa Centros Impulso Social para el Desarrollo Comunitario es mejorar la cohesión social, la cual, en términos de bienestar social, forma parte de una de las tres dimensiones que CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) considera para reducir la pobreza multidimensional, a saber: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ZONAS DE REZAGO SOCIAL (GUANAJUATO, MÉXICO)

La cohesión social se identifica con aspectos tales como

el fortalecimiento de capacidades de autogestión, asociativas y organizativas de la población, el impulso a la participación de la población en su estrategia personal y comunitaria de desarrollo para la formación, convivencia e integración comunitaria (Urqueta, et. al., 2015:28).

Para lo cual los programas de política social los programas y acciones buscan promover y fortalecer las capacidades de autogestión, las asociativas y organizativas, la participación ciudadana, el aprovechamiento de espacios públicos y comunitarios para la formación, convivencia e integración comunitaria. Así, desde la perspectiva gubernamental, la cohesión social como un mecanismo o una especie de para incidir en la reducción del rezago social y, a partir de ello, mejorar el bienestar social de la población.

En concreto reducen la cohesión social a una de sus dimensiones: las redes sociales, argumentando que:

Entre los factores que se han reconocido como esenciales para el desarrollo de una convivencia sana entre las personas está la construcción de una base sólida de redes sociales que permitan que el individuo pueda integrarse armoniosamente a la sociedad. Las redes sociales generan espacios de diálogo en donde se produce intercambios que permiten de manera efectiva y eficiente alcanzar metas comunes (Urqueta, et. al., 2015: 61).

El programa considera como las dimensiones que operacionalizan las redes sociales el porcentaje de personas con amigos o parientes en quienes confiar en caso de necesidades y el tiempo promedio dedicado a hacer trabajo comunitario.

Esta visión, parte del presupuesto de que a mayor cantidad de redes sociales mayor cohesión social, poniendo énfasis en el desarrollo de capacidades individuales, donde las acciones de intervención contribuyen más al fortalecimiento del capital individual dirigido a impactar en la reducción del rezago social, buscando proveer a los beneficiarios de recursos que les facilite su inserción al mercado laboral, que a la integración social de las poblaciones. El concepto de cohesión social supone trascender el enfoque de capacidades individuales, bajo el supuesto teórico de que la calidad de vida depende tanto de las condiciones objetivas (comunitarias) como de las capacidades individuales. Si bien la noción de cohesión social ha ido ganando terreno en el ámbito de organismos internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y la OCDE (Organización para el Crecimiento y Desarrollo Económico), la dimensión colectiva ha ido perdiendo terreno y sus indicadores se han ido sustituyendo por dimensiones de carácter más individualista. De manera que, al parecer, la noción de cohesión social se ha incorporado en las políticas públicas en el ámbito social vinculada con la visión de bienestar social denominándose como 'bienestar subjetivo', donde las dimensiones que maneja esta noción son de índole más individualista y con un enfoque de bienestar económico y capacidades individuales. (SEDESHU, 2016)

Esta visión no toma en cuenta que, desde el punto de vista teórico, la cohesión social es el resultado de un conjunto de factores sociales, casi siempre más colectivos que individuales. Mientras la noción de redes sociales hace referencia a la dimensión individual de la acción, y la capacidad que tienen los individuos de articular redes sociales en tanto capital, que pueden ser positivas o negativas (es decir las redes sociales pueden incidir en la formación de organizaciones comunitarias o societarias dentro o fuera del margen de la ley). Por tanto, es desconocer el

presupuesto individualista que supone el primero, como el presupuesto colectivo que supone el segundo. El programa, en la práctica, no deja claro si su propósito principal es el de mejorar la cohesión social para el desarrollo comunitario integral, o el propósito es atacar el rezago social.

El programa Centro Impulso Social, tiene como estrategia de trabajo el ser un programa vinculante de los otros programas sociales que promueve el gobierno estatal, pero cada instancia maneja sus propios programas, no hay coordinación en el sentido de canalizar acciones que fomenten la participación comunitaria ciudadana.

Entre las estructuras participativas que promueven los Centros Impulso Social, están los Consejos Centro Impulso, los Comités Ciudadanos o la Redes Ciudadanas, por la forma en como están integrados y la lógica de funcionamiento, constituyen estructuras internas al Programa, pero difícilmente se extienden al ámbito comunitario. Sólo el tercero (Redes ciudadanas), dependiendo de la forma en cómo lo concibe cada Centro y de los actores que intervienen, es el que tiene un vínculo más estrecho con las colonias.

Características de las ciudades y población estudiada

Con el fin de conocer las condiciones sociales, económicas y organizativas de la población objetivo del programa CIS, se aplicó una encuesta por cuestionario como uno de los instrumentos de recolección de información en las zonas de intervención, se seleccionaron siete ciudades del estado de Guanajuato. Se captó la dinámica sociodemográfica, perfil social de la población, las condiciones socioeconómicas y organizativas, así como su participación en sus colonias.

En los siete centros estudiados del programa CIS se está atendiendo a la población objetivo, la población que experimenta situaciones de carencia. El perfil socioeconómico de la población encuestada, en su mayoría los beneficiarios son mujeres casadas con hijos; la edad promedio se ubica en el rango de 30 a 45 años, con escolaridad primaria y secundaria. En términos ocupacionales una gran proporción reportan ser amas de casa y los varones se encuentran en situación de desempleo o jubilación, una pequeña proporción trabaja en su mayoría en actividades informales.

Las familias tienen, en promedio, dos miembros que aportan al ingreso del hogar. El monto de ingreso reportado entre ambos es de 5 mil pesos mensuales, situación que los ubica en el grupo de muy bajos ingresos. El ingreso por miembro del hogar se coloca por debajo de la canasta básica alimentaria mensual.

Las ciudades estudiadas se caracterizan por una diferente actividad económica, apreciándose una vinculación estrecha entre la actividad de incorporación al trabajo asalariado predominante según la rama de actividad que caracteriza la localidad o región.

En San Felipe, era la cerámica utilitaria y elaboración de tabique, pocos siguen como trabajo por cuenta propia, pero la mayoría se contrata en la industria de la construcción, aunque hay quienes trabajan en las tabiquerías que aún siguen produciendo. Su pago es a destajo con jornadas de 10 horas.

En Dolores Hidalgo, la cerámica de alta temperatura. Hay empresas que siguen demandando mano de obra, y muchos que antes tenían sus pequeños talleres de cerámica, ahora son los que hacen 'maquilas' o se contratan como trabajadores asalariados en estas empresas. Sus pagos son a destajo, con jornadas de 8 a 10 horas.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ZONAS DE REZAGO SOCIAL (GUANAJUATO, MÉXICO)

En Uriangato es la industria textil la actividad que la caracteriza, pero se da una diversidad de situaciones en torno al trabajo, desde el trabajo por cuenta propia, maquila a domicilio, trabajo asalariado. Lo que caracteriza este trabajo es el pago a destajo, sin prestaciones, ni contratos formales.

En Silao, la industria maquiladora automotriz se da la contratación de trabajadores, pero en condiciones de flexibilidad salarial (y con bonos de productividad, sin contratación definitiva, con periodos de descanso). Se pagan salarios medios que se paga en ese tipo de empresas.

En Cortázar están las bodegas de almacenamiento y comercializadoras de granos y las empresas procesadoras de alimentos para animales, y es donde se da la contratación de trabajadores de manera eventual para actividades de carga y descarga, y choferes.

El trabajo en la agricultura está presente. Aparecieron situaciones al respecto, en el sentido que los productores campesinos combinaban sus actividades con trabajo temporal en la ciudad, en algunos casos buscaron establecerse en la ciudad y buscar trabajo ahí.

Con respecto a las características laborales de la población, se observa que, en el estado de Guanajuato, se han dado transformaciones importantes en las diversas ramas económicas que también han impactado en el campo del trabajo, tanto desde el punto de vista del mercado laboral, como en el papel del trabajo en las estrategias de reproducción social de los trabajadores y de sus familias, en cuanto a la consecución de ingresos para el sustento familiar y cobertura de sus mínimos de bienestar. Se denomina como una multiactividad o multiingresos por trabajo asalariado.

Además, con la situación crítica que se vivió a finales de la década pasada, que afectó el mercado de trabajo y disminución del empleo en Estados Unidos, que a su vez repercutió en la disminución del envío de remesas hacia los lugares de origen. Situación que se hace más notoria en zonas de pobreza o 'rezago social', donde los habitantes se han visto presionados a buscar trabajo, y donde la incorporación al mercado laboral se da en condiciones de precariedad, en el sentido de que las redes estaban en la migración y al verse en la necesidad de buscar trabajo no tenían dichas redes ni la información que en ellas circula

Desde nuestro punto de vista, lo que caracteriza el rezago social vinculado con el trabajo es esa condición de precariedad laboral, que desde el punto de vista de las familias e individuos no les permite satisfacer sus necesidades mínimas, ni cubrir los mínimos de bienestar social (alimentación, vivienda, salud, educación, distracción).

Se constata la relación entre rezago social y precariedad laboral. En condiciones de rezago social la relación escolaridad-género-trabajo precario se hace patente. Los hombres y las mujeres tienen un promedio de tres años de escolaridad que representa que hay quienes no fueron a la escuela y quienes estudian hasta el 5 año de primaria o primero de secundaria. Por edad, los adultos mayores reportan mayormente no tener estudios, no saber leer ni escribir, tienen como antecedente laboral las labores agrícolas o de albañilería los hombres y labores del hogar las mujeres, pero en cuestión del trabajo se incorporan como trabajadoras domésticas.

Entre la población joven reportan estudios de secundaria o de preparatoria trunca. Las actividades a las que se incorporan son la de albañil o en la construcción, preponderantemente los hombres; y hombres y mujeres jóvenes en actividades de los servicios (trabajo doméstico, limpieza en restaurantes, encargados de tiendas, fondas o puestos de comida) y los que reportan mayor escolaridad, que son los pocos, se han podido incorporar a la industria (maquiladora,

principalmente) instalada en la región; o como asistentes de consultorios médicos o despachos de contabilidad. (Pero las condiciones son muy precarias).

Llama la atención que algunos comentaron que antes trabajaban por cuenta propia, principalmente en la construcción, pero comentan “que la situación se ha puesto muy difícil, por lo que se vieron en la necesidad de buscar trabajo, con alguna empresa constructora. No obstante, algunos combinan “trabajitos” con su trabajo asalariado, realizándolos los fines de semana o en su ‘día de descanso’.

La inserción como asalariados es casi ‘nueva’, reportan de 2015 para acá. Los de 2017 tienen de 2 a 3 meses de haberse incorporado al trabajo asalariado.

Con respecto a las mujeres que se dedican al trabajo doméstico, pocas trabajan de manera fija con una sola ‘patrona’. Por lo general, trabajan en una diferente casa por cada día de la semana. Dejando un día a la semana como de descanso (pero lo dedican para otras actividades relacionadas con el hogar y su familia).

En todas estas actividades reportadas, tanto por hombres y mujeres, jóvenes y adultos, lo que los caracteriza es que reciben un pago bajo por su trabajo. En el trabajo doméstico se reportan pagos recibidos de 50, 70 y 100 pesos por día en jornadas de 6, 8 y 10 horas, respectivamente. Las mujeres que reportaron recibir un pago de 50 pesos por día señalaron que “es poco, pero es algo y mejor a no tener nada”. El pago recibido por los que trabajan como albañiles en la industria de la construcción es de 1100 pesos a la semana cuando se tiene experiencia y de 750 pesos a la semana como ayudante, por seis días en jornadas de 8 a 10 horas. Los que reportaron trabajar en la industria mencionaron recibir un pago, por jornada de 8 horas, de 750 pesos semanales y cuando se tiene más experiencia el pago llega a ser de 1200 a la semana, que incluye bonos de productividad.

El trabajo se convierte solo en la forma de obtener un ingreso, pero no cuentan con las prestaciones mínimas de ley, ni con contratos formales ni definitivos de trabajo.

Un aspecto que resalta es el apoyo gubernamental que reciben los adultos mayores denominado ‘70 y más’; las mujeres adultas reciben además una despensa, y los niños y jóvenes pueden recibir becas para sus estudios de secundaria y preparatoria.

También se captó la presencia del trabajo a domicilio, siendo las mujeres quienes se dedican a actividades de maquila a domicilio (tejido de calzado, elaboración de ropa, de cerámica) o en actividades como corte de pelo, aplicación de uñas o ‘costuras’. Cuando logran conseguir un apoyo gubernamental y crédito, han puesto un pequeño negocio como panadería, sala de belleza o taller de costura.

Las formas de participación social

Existen dos ámbitos de gobierno que promueven la participación de la población. En el ámbito municipal la política está dirigida hacia la creación de ‘comités de colonos’, (presidente, secretario, tesorero y vocales) con el fin de promover la participación de la gente y que sea por medio de estos comités que se hagan las gestiones ante el municipio en torno a las demandas de la población de la colonia que representan.

En el ámbito estatal, está la estrategia Impulso Social y la creación del Programa Centros Impulso Social para el Desarrollo Comunitario Integral, con el fin de promover la participación de

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ZONAS DE REZAGO SOCIAL
(GUANAJUATO, MÉXICO)

la gente en las decisiones para las acciones, operación y promoción en el ámbito de cobertura territorial de los CIS -colonias o comunidades-.

Surge la pregunta acerca de qué tipo de participación se genera en ambas situaciones o si realmente la gente participa dado el hecho de que no son conformadas por la participación de la gente. Pues los lazos sociales que vinculan a los individuos con la sociedad, que dan sentido de pertenencia al colectivo y generan lazos de solidaridad y confianza, lo constituyen las formas en cómo las personas se organizan para resolver problemas, los espacios de encuentro que conforman y cómo participan en estos escenarios.

Se trató de captar la participación de la población en las diferentes organizaciones que existen a nivel vecinal, las formas y espacios de sociabilidad, de confianza y de capital social, así como la percepción sobre la seguridad ciudadana.

Al momento de preguntar a la población entrevistada cuáles eran las principales razones que convocaban a la población a organizarse, el 24.9% de la población encuestada argumentó la inseguridad como el principal catalizador, seguido de los problemas de servicios básicos o públicos (18.4%) y en tercer lugar la organización de fiestas y actividades conmemorativas en la colonia (14.1%).

Apenas el 4.5% señaló como razones el apoyo a los vecinos en situaciones de dificultad y trabajo comunitario, cuando estas actividades suelen ser indicadores de solidaridad y de identidad comunitaria.

El 31.6% de la población no identifica problemas comunes que convoque a formas de organización comunal o vecinal.

De las personas que afirmaron que existen problemas que convocan a acciones colectivas (610 casos de los 790 encuestados), el 59.2% afirmó asistir a las reuniones organizadas a nivel vecinal para resolver dichos problemas, el 30% aseguró no participar (pese a las convocatorias) y un 10.8% no respondió a la pregunta.

Saber si esta alta participación que mencionaron los usuarios tiene relación con su vinculación con el Programa, o más bien, es parte del capital social con que cuentan los individuos, incluso antes de involucrarse en las actividades que promueven los CIS en los distintos municipios.

Asisten a las reuniones convocadas principalmente por los presidentes de colonia con un 46% (porcentaje más alto), y, en segundo lugar, por cualquier vecino preocupado por resolver los problemas que atraviesan a la vecindad (26%).

Lleva a preguntarnos por las organizaciones que existen en los espacios vecinales o comunitarios, pues éstas suelen constituir los espacios de sociabilidad entre vecinos, así como espacios de participación política y ciudadana y, en tanto tal, permiten construir la idea de un “nosotros” colectivo, sin que ello implique la anulación de la individualidad, sino más bien, estas estructuras organizativas dan cuenta de las formas de organización y acción de la población local.

Se optó por establecer un listado de organizaciones sociales que representen a distintas dimensiones de la participación social, como las organizaciones políticas vecinales, organizaciones religiosas, organizaciones deportivas, organizaciones civiles, principalmente, dejando siempre abierta la posibilidad de identificar otras formas de organización y participación de la población a nivel de la colonia.

En cuanto a la participación en organizaciones se destacó la mención de las juntas/comités de colonos y las organizaciones religiosas. La mención de los comités de colonos como los ámbitos organizativos más frecuentes en las colonias, es atribuible al influjo del municipio. Las organizaciones tradicionales como las religiosas se mencionaron en las formas de convivencia y participación comunal. Mientras que las organizaciones deportivas se posicionan en tercer lugar y las asociaciones civiles u otras organizaciones, apenas son nombradas por los vecinos. La participación en otros tipos de organizaciones como las deportivas o asociaciones civiles es mucho menor. sólo el 9.5% de los encuestados argumentó participar (ego y/o algún miembro de su familia) en organizaciones de carácter deportivo y en actividades deportivas; mientras que únicamente el 2.5% aseguró participar en organizaciones civiles.

De los 643 casos registrados que afirmaron que en sus colonias existen comités de colonos, menos de la mitad de los encuestados (39.2%) señaló participar en dicha organización, mientras que el 50.4% argumentó no participar y un 10.4% no respondió a la pregunta.

Estos datos expresan que la resolución de problemas comunes que aquejan a los vecinos, como lo vimos más arriba, no necesariamente pasa por estructuras organizativas como la Junta o Comité de colonos que, como argumentaban los entrevistados, en muchos casos se degeneran en espacios de disputa de la política partidista y, por tanto, actúan como des-incentivadores de la participación vecinal.

La participación en estructuras organizativas, sea político-territoriales (junta/comité de colonos) o religiosas, afecta a menos de la mitad de nuestros entrevistados.

Más de la mitad de la población no participa en ninguna de las organizaciones propuestas. Las razones esgrimidas acerca de por qué sí o por qué no participa señala que de los que sí respondieron, el 35% argumentó que la falta de tiempo les imposibilitaba participar en cualquier organización sea vecinal o no; siendo notorio que el 25.1% aseguró que no le interesa participar y un 9% esgrimió que no se identifica con los intereses de las organizaciones. están fuera del espectro de interés individual-colectivo vecinal.

El otro tercio lo integran quienes argumentaron no estar enterados de las reuniones (6.2%), tener conflicto con los vecinos (3.3%), enfermedad (1.6%), cuidado de niños (4.5%) y una variedad de razones individuales (14%).

Factores que de alguna manera estarían impidiendo la participación de la población en las organizaciones inscritas en el seno vecinal, sea por factores estructurales (escases de tiempo) o motivaciones subjetivas individuales (intereses distintos).

Apoyos y participación condicionada

El orden de los tres apoyos más repartidos corrobora, conforme a las Reglas de Operación de cada programa, que la población vinculada al Programa se encuentra en condiciones socioeconómicas de pobreza, rezago y vulnerabilidad social que, precisamente, los hace sujetos de apoyo. Afirmación que no sorprende si se toma como referencia los ingresos personales y familiares analizados con anterioridad.

Si bien este tipo de participación condicionada, en programas públicos, pueden tener efectos a largo plazo sobre la participación de los beneficiarios, este condicionamiento a la participación, además de ser superficial y externo a las estructuras organizativas locales o

vecinales, han generado problemas de clientelismo entre los participantes. En concordancia, los mismos entrevistados llegaron a expresar que condicionamientos de esta índole tienden a generar conflictos y discordias entre los vecinos-receptores del beneficio público, lo que incide en fragmentar las estructuras organizativas vecinales.

La confianza y participación

Si la participación en las organizaciones viene a ser un indicador de cohesión social necesario y útil para explicar el papel del Programa sobre tal fenómeno sociológico, la confianza y el capital social también son fundamentales en este sentido. La confianza, suele ser captada recurriendo a indicadores de sociabilidad como el buen convivir, la solidaridad o los espacios de convivencia, que se generan tanto en las relaciones familiares como vecinales. el capital social medido a través de las redes de amigos y vecinos puede contribuir, en algún momento, a incrementar otros capitales como el económico, el político, el cultural (Bourdieu, 2005).

En contextos adversos y de vulnerabilidad, como el escenario actual de Guanajuato y de las zonas marginales, donde la violencia, el crimen organizado y la inseguridad invaden los espacios comunitarios, la carencia o débil presencia de redes comunales y organizaciones vecinales, podrían convertir a las estructuras familiares (nuclear o extensa) en uno de los espacios más seguros de interacción social y en el principal capital social con lo que cuentan los individuos.

Podemos observar un alto deterioro o falta de confianza en el acto de pedir a un vecino o amigo cercano un préstamo de dinero, pues la gente prefiere optar por la familia o una institución financiera (externa e impersonal) que al círculo de amigos cercanos o vecinos.

Como habíamos anticipado, el cuidado de los hijos difícilmente se externa fuera de los ámbitos familiares. El porcentaje que confía en los vecinos o en la red de amigos para el cuidado de hijos es muy baja.

La encuesta elaborada para el presente análisis muestra los siguientes resultados en términos de redes de amistad, captados de los 721 individuos que contestaron. El 23.7% de nuestros entrevistados afirmó no tener amistades, siendo las principales razones la falta de confianza en personas fuera del círculo familiar, las malas experiencias en este tipo de relaciones y la presencia de familiares cercanos que, en algunos casos y desde el punto de vista de los entrevistados, hace innecesarios la construcción de relaciones de amistad fuera del entorno familiar.

Las redes de amistad y vecindad

Las redes de amistad, que son variables en su extensión y abarcan aproximadamente al 70% de los usuarios y no usuarios, no se convierten o no operan como capital social por lo menos en estos favores o apoyos que parecen ser tan cotidianos en la vida de las colonias marginales; y, segundo, las redes de amistad espacialmente no están muy próximas para responder a las necesidades cotidianas como las descritas.

Algunas relaciones de vecindad se traducen en relaciones de amistad, pero dichas relaciones parecen no traducirse en niveles de confianza capaces de traspasar de la dimensión pública (donde tienen su origen) a la dimensión privada (donde se consolidan).

Espacios de sociabilidad

Son varios los indicadores a partir de los cuales se puede abordar el tema, desde las prácticas que permiten a los vecinos interactuar cotidianamente, desde un simple saludo hasta establecer diálogos más prolongados; desde frecuentar algunos espacios comunes o no hacerlos por cuestiones, generalmente de inseguridad. En este sentido se observó que uno de los espacios más importantes de sociabilidad entre los vecinos que frecuentan o habitan cerca de los CIS son las fiestas vecinales.

Distintas fiestas patronales, seguido del día de la Virgen de Guadalupe con 24.4% de los encuestados. las festividades religiosas se incluyeron las fiestas patronales, el día de la Virgen de Guadalupe y las posadas, mientras que en las seculares se consideran el día del niño y de la madre.

Reflexiones finales a manera de conclusión

Para escenarios que se caracterizan por condiciones de marginación y pobreza, encontramos dos tesis contrarias en torno a la organización y participación colectiva. La primera, que las condiciones de pobreza pueden incidir en la cada vez más reducida participación de la población en la acción colectiva, debilitando el tejido social, los lazos comunitarios y, por tanto, llevando a esta población a una situación de fragmentación social. La otra tesis que se maneja, contraria a la primera, sostiene que la situación de carencias impulsa a los individuos a encontrar medios y espacios de articulación que les permitan resolver colectivamente las situaciones de carencia que experimentan, creando así lazos de solidaridad. Si bien ninguna de las dos hipótesis es equívoca, pero que una tenga más peso que la otra, puede estar vinculado con los contextos estructurales que experimenta una sociedad en particular. Con base consideramos que las condiciones analizadas reflejan que está predominando la primera tesis, la de la fragmentación social y, como consecuencia, una vulnerabilidad.

La ausencia de vínculos sociales resulta de los procesos de individualización negativa a la que se ve sometida la sociedad moderna producto, a la vez, de la reducción de la conciencia colectiva, de los lazos de pertenencia y de aquellas instituciones que generaban integración social. Emile Durkheim (2002, 2012) denominaba anomia a este hecho, señalándola como una de las posibles causas del debilitamiento y crisis de la sociedad. Ello a su vez, puede explicar la frágil cohesión social que experimentan determinados segmentos de población, principalmente en situación de pobreza y extrema pobreza.

En términos de la relación entre el bienestar y la cohesión sociales que se presenta en los programas de la política social supone un problema teórico con efectos prácticos. El bienestar social refiere a la dimensión individual del desarrollo; la cohesión social refiere a la dimensión colectiva que trasciende al individuo y sus voluntades individuales. Uno de los efectos prácticos de este problema se presenta cuando se quiere establecer una relación de causalidad del primero hacia el segundo; es decir, cuando se trata de impactar sobre la cohesión social a partir de las acciones emprendidas hacia los individuos y sus capacidades individuales, asumiendo una relación mecánica sobre estas dimensiones (Mora, 2015), en tal sentido no se logra establecer cohesión social con estos programas sociales.

Ello repercute de manera negativa sobre las organizaciones locales, estableciendo en su interior pugnas internas, proliferación de liderazgos confrontados y, por tanto, fragmentación social que tiende a debilitar la cohesión social vecinal.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ZONAS DE REZAGO SOCIAL (GUANAJUATO, MÉXICO)

Llama la atención que el Programa CIS, cuyo propósito es mejorar la cohesión social de la población de zonas de atención prioritaria, esté contribuyendo a formar estructuras participativas paralelas o, difícilmente articuladas a las estructuras comunitarias pre-existentes. Tal desarticulación o paralelismo puede fomentar el debilitamiento de las estructuras pre-existentes incidiendo de manera negativa sobre la cohesión social de la población (Rea *et. al.*, 2018)

En el mismo sentido, hay autores que señalan que las políticas neoliberales generan un individualismo restringido y excluyente que obliga a los individuos a competir en el mercado para satisfacer sus necesidades individuales. Esto agrava las situaciones de pobreza y desigualdad más aún en aquellos contextos donde los individuos, y sus grupos de referencia, no cuentan con los elementos económicos, culturales y morales para competir en igualdad de condiciones en el mercado, socavando así la posibilidad del bienestar mínimo. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo es posible la cohesión e integración social en situaciones de pobreza y desigualdad, en tanto que la cohesión social supone “la existencia de una estructura de vínculos sociales y la disposición de individuos a mantener y renovar dichos lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos” (Mora, 2015, p. 117) así como la participación social, comunitaria y política, la confianza, la solidaridad, la autonomía y la autogestión. La débil presencia o ausencia de estos elementos, que dan sentido a la cohesión social, no sólo debilitan la participación e involucramiento de los individuos en el quehacer de la colectividad, sino que expresan situaciones de fragmentación social, crisis de y hacia las instituciones (políticas u otras) que erosionan aún más lo fragmentado de las sociedades contemporáneas.

Retomamos la perspectiva de Castel quien señala que se dan procesos de desafiliación con sus zonas de vulnerabilidad social al surgir espacios donde los individuos comienza a ver socavadas las instancias que le permitirán constituirse precisamente como individuo, al no contar con los soportes sociales o institucionales -la dimensión macrosocial- que permiten constituirse precisamente como un ‘ser en sí’. Estos soportes permiten la construcción de los espacios de posibilidad del individuo y su capacidad de representarse en las interacciones y la posibilidad de que los sujetos construyan estrategias de acción como actores. Por el contrario, quienes no cuentan con ciertos soportes se encuentran desafiliados y poblando determinados espacios de vulnerabilidad, donde se conjugan la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad, produciendo que el sujeto reduzca su registro de interacciones y relaciones institucionales (Castel citado por Arteaga, 2008:162).

Con base en esta última idea, y en relación con la reflexión en torno a la situación de contingencia COVID19, nos permite conjeturar que se agudizará la situación de rezago social y conducirá a una mayor vulnerabilidad de la población, precisamente por la zona de inestabilidad que representa la informalidad y precariedad del trabajo, que es uno de los principales soportes de proximidad, pues el sujeto reduce su registro de interacciones y relaciones institucionales. Asimismo, se observó que reforzaron las relaciones familiares y se debilitaron las relaciones de amistad, de vecindad y comunitarias.

Lo que queda de manifiesto es que ante la insuficiencia de ingresos frente a la demanda de consumo de las unidades familiares se da una recurrencia a la utilización de mano de obra familiar definida como secundaria (mujeres y menores), por considerarse complementaria al trabajo del principal proveedor del hogar, normalmente el varón. La intensificación de la mano de obra familiar representa una de las estrategias de supervivencia que se llevan a cabo para asegurar la reproducción de la unidad familiar. Pero esta situación se vuelve más compleja en el momento que no se da la incorporación al mercado de trabajo local, o bien cuando los hijos son incorporados a

una edad temprana al trabajo dejando a un lado la asistencia a la escuela de nivel básico, pues se encontraron casos de niños de 14 años que no sabían leer ni escribir. Esto nos lleva a cuestionarnos acerca de la relación con las estrategias educativas, pues si bien algunos consideran a la educación como importante para poderse incorporar en mejores condiciones al trabajo y reconocida como condicionante de ascenso social, en la mayor parte de los casos, en la población estudiada, la educación no se percibe como una vía de escape del círculo de pobreza. Asimismo, abocados a buscar trabajo, no tienen tiempo para establecer redes vecinales o comunitarias, tendiendo a debilitarse sus redes de solidaridad.

La agudización de la condición de pobreza y rezago social reduce las potencialidades de las relaciones sociales tradicionales y con ellas las fortalezas organizativas de la comunidad, ante la atomización social.

No obstante, hubo personas que, ya contando con cierto capital social, al vincularse con las formas organizativas que promueve este tipo de programas posicionan su ‘liderazgo’ y presencia ante sus vecinos, generando iniciativas organizativas en sus colonias, pero al estar articuladas con el programa, en cuanto se termina el vínculo la organización se desintegra.

Un mejor aprovechamiento de este tipo de programas puede residir en hacer operativa la idea de transversalidad que se maneja, pero no sólo para las acciones del programa CIS sino con los diferentes programas sociales, económicos, educativos y de salud que fomenta el gobierno estatal para este grupo de población, reduciendo la duplicación de esfuerzos, que por su forma de funcionamiento tienden a fragmentar socialmente a la población.

Bibliografía

Libros

- Arteaga, Nelson (2008). “Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel”, *Sociológica*, año 23, núm. 68, septiembre-diciembre, pp.151-175.
- Bourdieu, Pierre (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. México: Siglo XXI
- Durkheim, Emile (2002). *La División del trabajo social*. México: Colofón.
- Durkheim, Emile (2012). *Las formas elementales de la vida religiosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Girola, Lidia (2008). *Actualidad de Durkheim en América Latina*. 74(8), 67-74.
- Gobierno del Estado de Guanajuato (2017). *El surgimiento de Impulso Social*. México: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Mora, M. (2015). *Cohesión Social: Balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. México: CONEVAL.
- Rea, Carmen *et. al.* (2017). *Cohesión social y desarrollo comunitario. Propuesta de evaluación del programa Centros Impulso Social para el Desarrollo Comunitario Integral de la SEDESHU, periodo 2012-2016. Informe Analítico*. México, Universidad de Guanajuato.
- SEDESHU (2015) (2017). *Fichas de Monitoreo de Programas Sociales*. Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Gobierno del Estado de Guanajuato.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ZONAS DE REZAGO SOCIAL
(GUANAJUATO, MÉXICO)

SEDESHU (2017). *Catálogo de Programas Sociales Estatales*. Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Gobierno del Estado de Guanajuato.

SEDESHU/Consejo para el Desarrollo Social y Humano (2016). *Objetivos y Estrategias de los Centros Impulso Social*. Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Gobierno del Estado de Guanajuato.

Urquieta Salomón, J.M. *et.al.* (2015). *La política social en el Estado de Guanajuato. Línea base para la evaluación*. Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Gobierno del Estado de Guanajuato.

Referencia electrónica

Gobierno del Estado de Guanajuato (2013). *Programa de Gobierno 2012 – 2018 (Versión ejecutiva)*, En línea: <http://programa.guanajuato.gob.mx/>

Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU) (2015). *La política social en el estado de Guanajuato. Línea Base para la Evaluación*, En línea: <http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/documentos/la-pol%C3%ADtica-social-en-el-estado-de-guanajuato-1%C3%ADnea-base-para-la-evaluaci%C3%B3n>