

**SERVIRÁN PARA GENERAR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE LOS GRANDES PROGRAMAS DE LUCHA
CONTRA LA INDIGENCIA?**

Alexandra Paul
Aldo Zimmermann
Jean-Christophe Villard

alex18france@hotmail.com

zimaldo@wanadoo.fr

j-c.villard@wanadoo.fr

Indice

I - El programa Oportunidades en México: El capital humano, ¿la salida de la pobreza?.....	4
A - La pobreza en América Latina y, específicamente, en México.....	4
1 - La pobreza en América Latina.....	4
2 - La pobreza en México.....	5
3 - Reorientación de la política social hacia programas específicos.....	5
B - “Oportunidades”: características y particularidades.....	8
1 - Objetivos y medios de acción: garantizar las necesidades presentes para mejorar el futuro a través de una transferencia en efectivo condicional.....	8
2 - ¿Quiénes y cómo son elegidos los participantes de “Oportunidades”?	10
3 - La evaluación de los impactos: la mayor innovación del programa.....	11
4 - Financiación y novedades desde el comienzo del programa.....	12
C - Balance.....	14
1 - Impactos del programa.....	14
2 - El lado oculto de “Oportunidades”.....	16
II - El proyecto del Pilips Eco Entreprise Center.....	19
A - Descripción del programa.....	19
1 - Génesis del proyecto.....	20
2 - ¿Cuál es la población influenciada por la construcción del PEEC y por qué?.....	21
3 - ¿Quiénes financian la creación del PEEC?.....	23
4 - ¿Cuál es el programa establecido por el PEEC? ¿Cuáles son sus objetivos?.....	24
5 - Los dispositivos y los medios de acción utilizados en el PEEC.....	24
6 - Los resultados de la implantación del PEEC.....	27
B - ¿El PEEC, un modelo de durabilidad?.....	29
1 - El respeto de la dimensión holística del desarrollo sostenible demuestra su eficiencia	29
2 - ¿ Es un proyecto generalizable?.....	31

En el año 1990, las Naciones Unidas establecieron ocho objetivos, llamados los “Objetivos del Milenio para el Desarrollo”¹, a alcanzar en el año 2015.

En el mundo entero surgen iniciativas para reducir la indigencia. El programa *Oportunidades* en vigor desde el año 1997, proyecto financiado por fondos públicos mexicanos, no para de extenderse. La transferencia en efectivo condicional de sus ayudas, parece ser la prueba de su eficiencia desde el punto de vista de varios indicadores, los cuales abundan ya que *Oportunidades* es el centro de evaluaciones permanentes, lo que es otra de sus especificidades.

Oportunidades parece demostrar la ventaja que tienen estos tipos de programas de ayuda de tal manera que ha sido un modelo de desarrollo para algunos países como Nicaragua, Malawi ...y que ha contado con el beneplácito del Banco Mundial que se refiere a la experiencia mexicana como un ejemplo a tener en cuenta.

Al mismo tiempo, aparte de los grandes programas que luchan contra la indigencia, se desarrollan iniciativas locales al nivel de barrios, ciudades y comunidades, como por ejemplo bajo el impulso del “Green Institute”, el *Philips Eco Enterprise Center* (PEEC)² en Minneapolis, en el estado de Minnesota, en los Estados Unidos. El PEEC, reúne por una parte financiación privada y pública, actividades asociativas, iniciativas individuales y por otra parte innovación tecnológica, protección del medio ambiente y integración social.

En este estudio, nos interesaremos en el vínculo entre el primero y el séptimo objetivo, es decir: « reducir la indigencia y el hambre, y asegurar un medio ambiente sostenible ». Mas específicamente, se trata de reducir a la mitad la proporción de la población que vive con menos de un dólar por día y asimismo reducir la proporción de la población que sufre de hambre, la cual al comprometer el desarrollo adecuado de los más jóvenes, hipoteca en gran modo el desarrollo de los países más pobres.

Vivimos en un entorno, en el que la globalización transforma las fronteras existentes en elementos cada vez más porosos. Este proceso es cada día más importante, debido a la influencia de los organismos internacionales para el desarrollo como el Banco Mundial, el FMI o otras instituciones internacionales los cuáles desempeñan una verdadera función

¹ Reducir de mitad la indigencia y el hambre, realizar la educación primaria universal y la igualdad de los sexos, reducir de dos terceras partes la mortalidad de los niños de menos de cinco años y de las tres cuartas partes la mortalidad materna, invertir la tendencia de la propagación del VIH/sida y del paludismo, realizar un desarrollo sostenible y asegurar la viabilidad del medioambiente. Incorporan también el objetivo del establecimiento de una cooperación mundial para el desarrollo, con objetivos para la ayuda los intercambios y la disminución de la deuda.

² Dayan, L. (2003). Un écopole de services éco-industriels, in *Marchés locaux de l'emploi, contenu qualitatif du travail et modélisation du développement durable*, MATE (Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable), n° 99118 & CEE n° 21.

catalizadora por medio de un conjunto limitado de programas, de políticas o, de forma más general, de medios de acción, calificados de «buena gobernanza». Nos parece por tanto oportuno interesarse, a través del ejemplo de *Oportunidades* y del PEEC, un ejemplo más modesto, en el aspecto oculto de los grandes programas de lucha contra la indigencia, en su eficiencia a corto y largo plazo, en su coherencia con respecto a los otros objetivos del Milenio, y sobre todo con el que se refiere al concepto de sostenibilidad. También se trata de cuestionarse sobre la pertinencia de su transposabilidad en otros países.

I - El programa *Oportunidades* en México: El capital humano, ¿la salida de la pobreza?

A - La pobreza en América Latina y, específicamente, en México

1 - La pobreza en América Latina

Según un informe de la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPALC, organismo de las Naciones Unidas), realizado en el año 2002, la población de Latino-América cuenta con un 44% de personas que viven con menos de dos dólares diarios, (personas pobres), de los cuales el 19,4% vive con menos de un dólar diario (individuos en situación de indigencia). Según unas estimaciones para el período comprendido entre el año 2003 y el año 2005, esas proporciones estarían disminuyendo; dicha tendencia viene siendo observada desde el año 1990. Así, entre el año 1990 y el año 2002, el informe indica que, aunque no han habido progresos significativos, la pobreza y la indigencia han disminuido respectivamente en un 4,3% y en un 3,1%.

Esta tendencia a la baja de la pobreza tiene como origen un crecimiento económico continuo, que alcanza una tasa de un 2,6%, y también la caída de la tasa de pobreza en varios países. En parte, esa caída se explica por el aumento de la tasa del crecimiento anual medio de los gastos sociales de un 3,8 % en el período estudiado. Sin embargo, esta caída no ha podido contrarrestar los efectos del crecimiento demográfico, que ha provocado el aumento del número de los pobres e indigentes en 21 millones y 4 millones respectivamente en el período estudiado, para alcanzar finalmente 221 millones y 97 millones de personas en el año 2002.

En resumidas cuentas, el informe concluye que la tasa de pobreza está disminuyendo en la región entera, no obstante retrocede a un ritmo demasiado lento para cumplir con el objetivo del Milenio (reducir a la mitad la indigencia para 2015) convenido por los Estados miembros de las Naciones Unidas. Los países donde es más notable esta disminución son Argentina, Chile, Venezuela y México.³

2 - La pobreza en México

En el caso de México, país que cuenta con 104,3 millones de habitantes, han sido realizados muchos esfuerzos para reducir la pobreza y la indigencia. Según la CEPALC, la pobreza y la indigencia en México han disminuido en un 2,4% y en un 0,9% entre el año 2002 y el año 2004, lo que refleja una mejora de las condiciones de vida, especialmente en las zonas rurales. La pobreza está retrocediendo desde el año 1996.⁴

Aunque México es la primera potencia económica de América Latina, el producto interior bruto (PIB) alcanza 1.006 mil millones de dólares durante el año 2004; este país sufre profundas desigualdades entre la población. Según el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) , México cuenta con uno de los coeficientes de Gini más altos del mundo (54,6 – siendo 0 y 100 ,respectivamente, la cota mínima y la máxima de desigualdad) e incluso ha conocido un leve aumento durante estos últimos diez años.⁵

A pesar de los avances observados en la reducción de la pobreza y de la indigencia, el Banco Mundial ha confirmado que los niveles de pobreza son solo un poquito más bajos de lo que eran antes de la crisis de los años 1994 y 1995. En el año 1994, la pobreza alcanza un 45,1% de la población mientras que un 16,8% permanece en situación de indigencia. Para el año 2004, estas proporciones ascienden respectivamente a un 37% y a un 11,7%.

3 - Reorientación de la política social hacia programas específicos

En los años 1994 y 1995, la crisis «Tequila» devastó el sistema bancario mexicano y casi arruinó a la clase media emergente. Consecutivamente a esta crisis financiera, una quinta parte de la población no podía asegurar sus necesidades nutricionales mínimas cotidianas; 10 millones de mexicanos no tenían acceso a los servicios básicos de salud; más de 1,5 millón de

³ CEPALC (2005). *Panorama social de America Latina 2005*, Santiago de Chile, p. 59 – p.112

⁴ CEPALC (2005). *Panorama social de America Latina 2005*, Santiago de Chile, p. 59 – p.112

⁵ PNUD (2005), *Rapport sur le développement humain 2005*, Economica, New York, p. 130

niños no estaba matriculado en las escuelas; el ausentismo de los alumnos y la deserción escolar eran tres veces más importante en las zonas pobres y aisladas que en el resto del país. Esta crisis puso de relieve la vulnerabilidad de la población mejicana frente a los choques económicos y también mostró claramente que los gastos sociales no llegaban a la población que se pretendía..

Aunque México ya ha conocido varios programas de lucha en contra de la pobreza (algunos establecidos desde hace unas décadas), esos programas se han revelado, parcial o totalmente, ineficaces por razones económicas u organizativas. Un ejemplo revelador es el abandono en el año 1999, de los subsidios estatales para las tortillas, primera base alimenticia de la población en México hecha del maíz .

Desde el punto de vista organizativo, este programa tenía como objetivo garantizar un precio fijo y subsidios para el consumo de tortillas gracias a la distribución de bonos de reducción a los más pobres. Sin embargo, la aplicación de ese método ha confrontado varias dificultades. Los vendedores de tortillas no respetaban el porcentaje de reducción de los bonos e imponían de esta forma una aportación financiera más importante a las familias. Además, una encuesta oficial ha revelado que la mitad de los bonos no llegaban a los supuestos beneficiarios por culpa de direcciones erróneas y abusos fraudulentos.

En términos económicos, el subsidio “Tortilla” se había convertido en un gasto importante, alrededor de mil millones de dólares en el presupuesto mexicano de 1999. Dicho año, la disminución del precio del crudo había causado una caída de los ingresos estatales de 1,5 mil millones de dólares y el subsidio “Tortilla” se convirtió en una solución atractiva para llenar el déficit presupuestario. Además en el año 1994, México había entrado a formar parte del Acuerdo de Libre Intercambio Norteamericano (ALENA), lo que provocó la supresión de los obstáculos a las importaciones de maíz norteamericano y una caída de su precio en el mercado mexicano. La ironía de este acontecimiento es que el precio por libras de tortillas se ha visto multiplicado, más o menos, por cuatro; así pasó de 0,6 a 2,4 dólares entre diciembre del año 1995 y diciembre del año 1998, en vez de disminuir como el precio de la materia prima de la que está compuesta.⁶

La corrupción existente en varios países de América Latina, parece ser también uno de los factores que influyen en el funcionamiento de este programa. En efecto, en el caso referido, el organismo encargado del establecimiento del subsidio “Tortilla” era la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), el principal instrumento del Estado para intervenir en la prevención y la regularización de las crisis alimenticias: precio garantizado de

⁶ ANDERSON, J.W. (12 janvier 1999). *Washington Post*.

<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/mexico/stories/990112.htm>

los productos básicos; producción y transformación de los principales alimentos, (tortillas, condicionamiento de la leche); monopolio de las importaciones de grano. La Conasupo ha sido muy criticada antes de ser totalmente desmantelada durante el año 1999. Varios de los directores de ese organismo han sido acusados de importar granos caducados, de distribuir leche radioactiva y de utilizar los camiones de la agencia para tráfico de droga. Además, al principio de los años noventa, la empresa Maseca-Gruma se vió atribuir la exclusividad de la compra del maíz subvencionado por el estado, lo que privó a los productores artesanales de tortilla de sus ventajas ya que se vieron obligados a comprarlo al precio del mercado. Esta medida proporcionó una cuota de un 52% en el mercado de la tortilla a Maseca-Gruma.⁷

Como hemos constatado a través el ejemplo del “subsidio tortilla”, el mayor problema de ese tipo de programas es ante todo la necesidad permanente de las familias pobres de ser asistidas a través de las ayudas al consumo que perciben. No existen variables que pudieran mejorar su situación social sin aumentar la dependencia que tienen con respecto al Estado para sobrevivir. Así, estos programas no toman en cuenta el vínculo existente con otras variables como , por ejemplo, la educación, la salud y la nutrición. La mala nutrición (carencia de vitaminas, de minerales...) repercute directamente en la salud y en la capacidad de asimilación. La educación permite acentuar la importancia de temas como la higiene sanitaria o las necesidades nutricionales que son factores absolutamente necesarios para luchar contra la pobreza.

Para remediar este vacío, la administración mejicana quiso vincular la garantía de las necesidades básicas (la educación, la salud, la nutrición) con las inversiones en capital humano, una transferencia condicional de fondos relacionada con el comportamiento de las familias, y una disminución de las interferencias políticas en los programas de ayuda. En el año 1997, se puso en marcha el programa mexicano para la educación, la salud y la nutrición (Progresá). Progresá está basado en un sistema de transferencias de fondos condicionados a las familias de los municipios vulnerables. La admisión en el programa está condicionada a que los niños estén matriculados, a que cada una de las familias acuda frecuentemente a los dispensarios para realizar consultas preventivas y unas sesiones de información sobre higiene y nutrición. Esta transferencia de fondos condicionados viene acompañada por una evaluación frecuente y rigurosa para medir los impactos de este programa. La evaluación se realiza por un grupo de investigación apolítico, con sede en el extranjero. Para subrayar la no interferencia de la política en el programa Progresá, el desarrollo del programa ha sido suspendido seis meses antes de las elecciones presidenciales del año 2000. Los resultados

⁷ ROSS, J. (juin 1999), *Tortilla Wars - Mexican tortilla production*.

http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1295/is_6_63/ai_54727687

positivos en lo que concierne al bienestar y al capital humano han animado al nuevo presidente a mantener Progresá, pero bajo un nuevo nombre “Oportunidades” y reforzarlo extendiéndolo por las zonas urbanas. El gobierno mexicano, ha convertido “Oportunidades” en su principal medio de acción para luchar contra la pobreza.

B - “Oportunidades”: características y particularidades

El programa “Oportunidades” ha mostrado que, en el caso de un país en vía de desarrollo, una transferencia condicional de fondos puede ser un medio eficaz para reducir la pobreza y al mismo tiempo aumentar el capital humano de los niños. El éxito de ese programa de lucha contra la pobreza depende de varios factores determinantes.

1 - Objetivos y medios de acción: garantizar las necesidades presentes para mejorar el futuro a través de una transferencia en efectivo condicional

El programa está basado en tres pilares: la educación, la salud y la nutrición, los cuáles interfieren entre ellos y en la lucha contra la pobreza. Como es lógico, los niños correctamente alimentados y con buena salud tienen una mayor probabilidad de asistir a las clases y de avanzar en sus estudios.

En lo que se refiere al primer pilar, la educación, ha sido creado un sistema de becas escolares en el año 2001 para los colegios y después ha sido extendido a los institutos y en parte a las escuelas primarias. Hoy en día, “Oportunidades” ofrece becas a las personas de menos de 22 años que siguen un curso escolar entre primaria y bachillerato. El importe de las becas crece con relación al nivel escolar y es un poco superior para las chicas, ya que una proporción más importante de chicas con respecto a los chicos, abandona los estudios cuando está en el colegio. Así, la beca mensual se eleva a 10,50 dólares en primaria para alcanzar 58 dólares en bachillerato para un chico y 66 dólares para una chica. El pago de la beca está condicionado a la asistencia a clases. Así que si un alumno falta tres días consecutivos a clase sin justificación válida, la familia será privada de la beca del mes corriente. Además, los niños no pueden repetir más de un curso, en caso contrario perderán la asistencia del programa “Oportunidades”. La asistencia a la escuela, y el paso al curso superior son verificados por medio del examen del dossier escolar de cada alumno beneficiario de una beca.

El objetivo del segundo pilar, que es la salud, es ofrecer un servicio sanitario básico para toda la familia, asegurado por dispensarios públicos, que se interesa muy particularmente en los cuidados preventivos (por ejemplo, pre y postnatales). Además, el marco de “Oportunidades” prevé un control de la documentación médica establecida y proporcionada por los dispensarios.

En el tercer pilar del programa, la nutrición, se prevé una transferencia de fondos mensual de 15,50 dólares para cada familia para la compra de productos y suplementos alimenticios. Esos productos, son destinados prioritariamente a los niños de edad comprendida entre los cuatro meses y los dos años y a las mujeres embarazadas y lactantes.

Hay que subrayar que las ayudas financieras solo son distribuidas a las mujeres, generalmente a las madres, de las familias beneficiarias del programa. Según varios estudios y publicaciones económicos, cuando el ingreso doméstico está bajo el control del ama de casa, ese ingreso permite más impactos positivos sobre el bienestar del niño que si estuviera bajo el control del hombre. El importe mensual máximo, con todas las ayudas juntas, es de 90 dólares para las familias con hijos escolarizados en un curso de primaria hasta secundaria y de 160 dólares para las familias con hijos escolarizados en bachillerato.

En base a estos tres pilares, uno de los objetivos principales de “Oportunidades” es el desarrollo del capital humano, el cuál es definido como las capacidades productivas de un individuo adquiridas por acumulación de conocimientos generales o específicos, de destrezas, etc... Según este programa, una de las causas de la pobreza es, el bajo nivel de capital humano que tiene, la población pobre mejicana. La falta de inversiones en el capital humano, no parece tener como origen la ignorancia de su importancia por las familias sino la falta permanente de recursos financieros. Por otra parte, el coste de escolaridad no solo es un coste financiero para las familias sino también es un coste de oportunidad (creciente con la edad), equivalente al importe generado por el niño si trabajase en lugar de asistir a clases. A pesar de eso, el aumento del capital humano permitiría, sobre todo a los niños, reducir el volumen de la pobreza de los beneficiarios en el futuro. Pues, para responder a las necesidades financieras para el consumo corriente de las familias, “Oportunidades” ha establecido transferencias de fondos condicionados a las familias descritas aquí y ha tomado en cuenta el ingreso de los niños trabajadores para definir el importe de las becas. De esta manera, el programa no se limita a la disminución de la pobreza presente gracias a las transferencias de dinero, sino que también implicará una reducción de la pobreza en el futuro gracias a la acumulación del capital humano en las generaciones jóvenes.⁸

⁸ PARKER, S.W. (20 abril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de datos del Banco mundial

2 - ¿Quiénes y cómo son elegidos los participantes de “Oportunidades”?

Un aspecto innovador del programa reside en la determinación de las personas que necesitan la ayuda. En las zonas rurales, la elección está basada en un aspecto geográfico, focalizándose, en primer lugar, en las pequeñas comunidades aisladas, y también en el nivel socioeconómico de los hogares.

En lo que se refiere al aspecto geográfico, las regiones son elegidas según una clasificación de índices de marginalidad establecida por la Comisión nacional de la población (CONAPO), apoyándose en los últimos censos efectuados por este organismo. Este índice está integrado por informaciones relativas al acceso a los servicios de infraestructura básicos y al alojamiento: porcentaje de la población privada de instalaciones sanitarias, de electricidad y de agua corriente, que vive en alojamientos sin revestimiento del suelo y en localidades de menos de 5000 habitantes. También, este índice toma en cuenta indicadores acerca de la educación y los salarios: tasa de analfabetismo de las personas de 15 años en adelante, proporción de la población de 15 años en adelante que no ha acabado la escuela primaria, porcentaje de empleados disponiendo del doble del salario mínimo mexicano... Este índice es utilizado para categorizar las regiones en cinco grupos yendo de la marginalidad elevada a la marginalidad muy baja.

Para elegir los hogares, todas las familias, que residen en las zonas retenidas por la clasificación de los índices de marginalidad, son sometidas a la Encuesta Nacional de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH). Las informaciones son agrupadas a nivel del gobierno central y las encuestas sirven después para efectuar un análisis discriminatorio que permite determinar la cantidad de hogares pobres (según los criterios de “Oportunidades”). A pesar de que este mecanismo es muy complejo y caro, permite tener una visión más ajustada a la vida real de las familias elegidas por el programa. Por otra parte, no es suficiente tener solo en cuenta el ingreso de los hogares ya que es difícilísimo comprobarlo. Sin embargo, en algunas pequeñas localidades donde “Oportunidades” está activo, más de un 90% de hogares se benefician del programa, lo que significa que no parece necesario efectuar encuestas en los pueblitos de marginalidad elevada.

En las zonas urbanas, el criterio geográfico es aplicado de la misma manera que en las zonas rurales. La cobertura ha comenzado en las aglomeraciones de menos de un millón de habitantes para extenderse después a las urbanizaciones más pobladas. Sin embargo, el

personal de “Oportunidades” no efectúa encuestas socioeconómicas en las aglomeraciones y para que una familia pueda participar en el programa sólo tiene que presentarse en uno de los puntos de contacto del programa implantados en las zonas urbanas pobres. Una vez en el lugar, rellenan la encuesta ENCASURB (una versión de la ENCASEH) para determinar si cumplen con las condiciones requeridas para participar en el programa. Después de una visita a sus alojamientos respectivos para verificar si las repuestas a la encuesta son correctas, el personal del programa decide la admisión del candidato.

La expansión de “Oportunidades” a lo largo de los años ha acrecentado también las expectativas entre la población mexicana. Así, suele suceder que las familias alteren sus respuestas a las encuestas con el propósito de ser seleccionadas. En este caso, si el ingreso de las familias es difícilmente comprobable, es posible, tomar en cuenta otras variables para determinar la situación socioeconómica del hogar. Así pues, el personal de “Oportunidades” puede visitar el hogar de un demandante de ayudas para determinar físicamente el nivel de pobreza y reducir las prácticas fraudulentas. Éstas constituyen un elemento disfuncional que habrá que tener en cuenta durante el proceso de reasignación de las ayudas, el cual prevé una renovación, cada tres años, de la encuesta socioeconómica entre las familias, para decidir su continuidad dentro del programa.⁹

3 - La evaluación de los impactos: la mayor innovación del programa

Para medir de forma precisa los impactos del programa se ha incorporado al mismo una evaluación continua. Lo cual ha constituido una verdadera innovación y una primicia en los programas sociales mexicanos.

Para asegurar la credibilidad política del programa, el encargado de la primera evaluación (en el año 1998-2000) ha sido un grupo de investigación extranjero: el Instituto Internacional de Investigación para la Alimentación (IFPRI, siglas en inglés), que se ha provisto de varios economistas de prestigio internacional para participar en los informes claves de la evaluación. Para esta primera evaluación y según los resultados de las encuestas socioeconómicas, “Oportunidades” ha elegido de manera aleatoria, 506 comunidades y las ha dividido en dos grupos. Por una parte, había un grupo “testimonio” de 186 comunidades, y por otra parte un grupo de “tratamiento” de 320 comunidades. El grupo de tratamiento se ha beneficiado de la aplicación del programa desde mayo del año 1998 mientras que el grupo testimonio ha sido

⁹ PARKER, S.W. (20 abril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de datos del Banco mundial

integrado en el programa en diciembre del año 1999. La determinación de estos dos grupos ha permitido al equipo evaluador excluir los factores que podrían interferir en la comparación de ambos, como las tendencias en el tiempo y los choques económicos y climáticos. Cada seis meses, nuevas encuestas socioeconómicas llamadas ENCEL, han permitido comparar los dos grupos y evaluar los impactos del programa. Los resultados de esta evaluación independiente, han sido muy positivos: incremento de la escolarización, de las visitas médicas, mejora de la alimentación... Y estos resultados positivos han sido sin duda la base de la continuidad de un programa a través de el paso de el tiempo y de los gobiernos. En efecto, en México, cada gobierno tuvo la voluntad de desmarcarse del gobierno anterior estableciendo su propio programa social, sin embargo, el de “Oportunidades” solo ha conocido un cambio de nombre. Por otra parte, la evaluación IFPRI ha contribuido a la aprobación de una ley mejicana que estipula que, a partir de ahora, cada programa social debe contener una evaluación anual, efectuada por una institución académica y comunicada al congreso mexicano.

Desde la extensión del programa a las zonas urbanas en el año 2002, una nueva evaluación ha sido establecida para las aglomeraciones. Mientras que la primera evaluación estaba basada en la elección aleatoria de 506 comunidades rurales, la evaluación en las zonas urbanas no conserva este carácter aleatorio. En efecto, en las zonas urbanas, no ha habido censo de la población, y las personas interesadas por “Oportunidades” debían presentarse de manera voluntaria a los puntos de contacto establecidos en las zonas urbanas desfavorecidas. Para ello han sido invertidos fondos para informar a los vecinos de la cobertura de dichas zonas por “Oportunidades”. Haciendo abstracción del hecho de que el programa pueda ser menos atractivo en las aglomeraciones que en las zonas agrarias, se plantea también el problema de la existencia de hogares potencialmente elegibles que no habrían presentado sus candidaturas porque ignoraban la existencia del programa a pesar de la publicidad. De modo que es probable que el resultado de la evaluación en las zonas urbanas, hoy en día solo existen estimaciones a largo plazo, sea menos representativo que el de las zonas rurales.¹⁰

4 - Financiación y novedades desde el comienzo del programa

Después de la crisis Tequila, el repunte económico mexicano, a finales de los años noventa, ha permitido el aumento de los gastos sociales del Estado. Los primeros años, cuando el programa ha sido implantado, “Oportunidades” estaba totalmente financiado por el

¹⁰ PARKER, S.W. (20 abril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de datos del Banco mundial

presupuesto federal mexicano. Por esta razón, otros programas como el subsidio tortilla han sido abandonados para privilegiar la financiación de “Oportunidades”. El abandono de los programas de subsidios generalizados a favor de los “programas por objetivos determinados” formaba parte de varias medidas, las cuales fueron establecidas para reorientar los gastos sociales hacia los sectores más pobres de las zonas rurales en detrimento de la clase media urbana. En el año 2001, los gastos de este programa representaban un 0,32% del PIB mexicano, que alcanzaba casi los 600 mil millones de dólares. Este programa, empezó a desarrollarse exclusivamente en las zonas rurales y desde entonces se ha establecido en las zonas urbanas, multiplicando por dos el número de familias cubiertas por “Oportunidades”. En concreto, el número de familias cubiertas por “Oportunidades” era de dos millones en el año 2000, y en el año 2005 se elevaba a 5 millones.¹¹

Para financiar la extensión del programa, ha sido concedido un préstamo por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) en el año 2001. Este importe, representa el mayor préstamo concedido por el BID a un país.

Aparte de ese préstamo, y contando con un leve crecimiento económico desde el comienzo del programa, el estado mexicano sigue financiando de manera mayoritaria o casi completa, los gastos vinculados a “Oportunidades”.

En lo que se refiere a las novedades en el programa desde su lanzamiento, hay principalmente tres cambios. Primero, la extensión progresiva del programa a las zonas urbanas, aunque la cobertura generalizada de las zonas rurales sigue siendo el objetivo principal. Segundo, las becas escolares son ahora accesibles para los cursos desde tercero de la eso a primero de bachillerato, según una recomendación del IFPRI, como consecuencia de los resultados de la primera evaluación. Tercero, el establecimiento del programa «Jóvenes con “Oportunidades”», anunciado en el año 2002 por el gobierno, y que tiene como objetivo ofrecer más ayudas financieras a los jóvenes para animarles a acabar la educación secundaria. Con esta iniciativa, se atribuirán puntos, equivalente a los pesos mexicanos, para cada alumno y cada año, a partir de tercero de la “ESO” hasta el final de su escolaridad. Cuando acabe su escolaridad, el alumno podrá elegir entre utilizar ese dinero inmediatamente para entrar en la universidad o para conseguir un préstamo y crear su propia empresa o para un alojamiento social. Por otra parte, puede igualmente disponer de este dinero acumulado dos años después

¹¹ Dirección General Adjunta de Comunicación y Difusión, (agosto 2005). *Oportunidades – Un programa de resultados*. Base de datos de SEDESOL

del final de su escolaridad para su uso personal. El importe máximo del que se podrá beneficiar será de 300 dólares.¹²

C - Balance

1 - Impactos del programa

La evaluación efectuada en el año 2004 por el Instituto Nacional de la Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigación y de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), han intentado evaluar los impactos de “Oportunidades”, durante un período de seis años para las zonas rurales y de un año para las zonas urbanas. Esta evaluación muestra los efectos positivos de “Oportunidades” en los ámbitos de la educación y la salud como lo muestran las cifras siguientes.

En el ámbito de la educación, el número de personas beneficiarias de una beca financiada por “Oportunidades” ha aumentado un 127% en los cuatro últimos años. Sin embargo, el volumen de alumnos escolarizado en el colegio ha crecido un 24%. En las zonas rurales, el abandono escolar y los alumnos repetidores en la escuela primaria, han disminuido respectivamente un 17% y un 13%. Las inscripciones en los colegios han aumentado un 42% entre los chicos y un 33% entre las chicas. Además, hay un aumento de un 85% de los candidatos inscritos en la selectividad mejicana. Así, los adolescentes de 15 a 18 años beneficiarios del programa, tienen un nivel escolar un 14% más alto, comparado con los alumnos que no participan en el programa. Con 16 años, los alumnos beneficiarios de beca, han mejorado sus resultados un 7% en matemáticas, un 8,1% en lectura y un 10,4% en escritura comparado con los alumnos que no se benefician de becas. En lo que concierne a las zonas urbanas, el informe de la evaluación indica únicamente que en la escuela primaria el abandono escolar ha disminuido un 9,5% y que el porcentaje de los alumnos repetidores de curso ha caído un 21%. Así, el programa parece haber influido verdaderamente en los comportamientos escolares de los beneficiarios de “Oportunidades”. Según un análisis, que no está publicado hasta la fecha, los resultados positivos del programa en este ámbito tendrán como consecuencia un aumento generalizado del nivel escolar de los jóvenes implicados. Según los autores, existe un vínculo entre la localización y el empleo aspirado. Así un nivel

¹² PARKER, S.W. (20 abril 2003), *Case study: The Oportunidades program in Mexico*. Base de datos del Banco mundial

elevado escolar elevado orienta a los jóvenes viviendo en aglomeraciones hacia empleos no agrícolas, en cambio los jóvenes viviendo en espacios rurales aislados se digiran hacia la actividad agrícola. Para los jóvenes beneficiarios del programa se plantea el problema de encontrar un trabajo que corresponde al nivel escolar alcanzado. Si Oportunidades no esta acompañado de un programa de creación de actividad local, los jóvenes trabajadores del campo tendran que focalizarse en los empleos no agrícolas urbanos. En este caso, la consecuencia puede ser un exodo rural.¹³

En lo que se refiere a la salud, los centros de los servicios de salud pública han sido más frecuentados lo que ha tenido como consecuencia un menor recurso a los servicios ambulatorios privados y de está manera una disminución de los gastos en salud. En las zonas rurales, las consultas médicos se han elevado un 57%. El volumen de las consultas preventivas ha aumentado un 35% en los pueblos y un 20% en las aglomeraciones. Por ejemplo, un 67%, de las mujeres que incluidas en el programa pasan más exámenes ginecológicos que las otras mujeres. Las mujeres que no participan en el programa “Oportunidades”, conocen un 6% menos los métodos de contracepción y las utilizan un 17% menos que las mujeres que forman parte de “Oportunidades”. Los niños, de menos de cinco años cubiertos por “Oportunidades”, tienen un 12% menos de enfermedades que los niños no cubiertos.

La actividad en el campo de la nutrición de “Oportunidades”, ha mostrado, que las personas que benefician de la distribución de suplementos alimenticios, las mujeres embarazadas, en lactancia y los niños de menos de cinco años, disponen de todos los micronutrientes necesarios diariamente. En las zonas urbanas, el 50% de los niños de menos de dos años consumen el suplemento una vez a la semana. Entre ellos, las dos terceras partes los consumen de cuatro a siete días por semana. En este último grupo, la anemia se ha reducido de manera significativa. Los suplementos alimenticios distribuidos han contribuido igualmente a aumentar el crecimiento de los niños de uno a tres centímetros cada año, 1 cm. suplementario por año de promedio. También, los fondos concedidos por “Oportunidades” son utilizados para mejorar la alimentación de las familias, según afirman el 75% de las mujeres. El consumo de las familias rurales ha crecido de un 22% y la de los hogares urbanos de un 15% gracias a las transferencias de fondos condicionados.¹⁴

Frente a estos resultados, varios países de América Latina y de África han optado por desarrollar programas similares al de “Oportunidades”: Colombia con “Familias en acción”;

¹³ Winters, P., & Chiodi, V. (Draft 2006). Analysis of the income-generating activities of the extreme poor in rural Mexico.

¹⁴ Dirección General Adjunta de Comunicación y Difusión, (aout 2005). *Oportunidades – Un programa de resultados*. Base de données de SEDESOL

Nicaragua con la Red de protección social «Mi Familia»; Honduras “Programa de asignación familiar”; Jamaica “Program of advancement through health and education”; Brasil “Bolsa familia” y Argentina con el Programa de ciudadanía porteña «Con todo derecho». A pesar de que estos programas se singularizan por sus modalidades (objetivos, condiciones, elegibilidad), todos están basados en una transferencia condicional de fondos, lo que parece ser una de las características de “Oportunidades”, que puede revelarse como el punto clave de su éxito o de sus límites.¹⁵

2 - El lado oculto de “Oportunidades”

Tras la exposición del funcionamiento y de los impactos positivos de “Oportunidades” vamos a citar algunos aspectos criticables de este programa..

La selección de los beneficiarios está basada mayoritariamente en los índices de marginalidad y en las condiciones de admisión al programa. En las zonas rurales, los componentes de educación y de sanidad suponen una densa infraestructura de escuelas y de centros médicos. Teniendo en cuenta que la población elegida (los más pobres) vive sobre todo en pueblitos aislados donde las escuelas y los centros médicos no existen, es difícil para esta población beneficiarse de todas las ventajas de este programa. En el caso de México, donde la red escolar y médica no está a la altura de las exigencias del programa, deben buscarse otras soluciones. En el caso de las escuelas aisladas, se proponen a los niños. clases grabadas en vídeo Después de visualizar la clase, los niños son encuadrados por asistentes para que puedan entender la totalidad de los conceptos visualizados anteriormente. Puede ser una solución, pero todavía hay que comprobar la eficacia de esos métodos comparados con la enseñanza clásica. ¿No existe el riesgo de que la jerarquía de servicios pre-existente se reproduzca en las poblaciones ayudadas, favoreciendo así a los que están cerca de las infraestructuras escolares y sanitarias con respecto a los que están lejos y que tienen por tanto más necesidades? La masificación del programa, ¿no será causa de la disminución de la calidad de los servicios dispensados? El ejemplo del anterior programa así parece indicarlo, al igual que las importaciones de leche radioactiva solo por ser más barata.

En zonas urbanas, la selección se ha revelado menos eficaz porque estaba basada en la autoselección de los beneficiarios. En efecto, los interesados tenían que presentarse en los puntos de contacto establecidos por el programa en las zonas urbanas pobres para ser

¹⁵ RAWLINGS, L., & RUBIO, G. (31 aout 2003). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs : lessons from Latin America. *Policy Research working paper series* (n° WPS 3119). Base de donnes de la Banque mondiale

admitidos. De esta forma, muchas familias de un nivel de pobreza bastante alto, son ignoradas por el programa; y en este caso una vez más, ¿no serán los más necesitados los que estén más apartados de las redes de comunicación? Esta falta de comunicación, ¿no será el resultado de una voluntad política que quiere reducir el incremento del volumen de los beneficiarios, frente a la explosión del presupuesto atribuido a “Oportunidades”?

La condicionalidad de las transferencias de fondos es la garantía de que el dinero distribuido será correctamente utilizado para los gastos previstos; pero, ¿no será también el mejor medio de irresponsabilización de las poblaciones ayudadas y de incitarles a volverse dependientes del programa, en lugar de desarrollar sus autonomías y de apropiarse del sentido de lo que se les pide que hagan? ¿No estaremos ante una lógica de asistencia mientras que una alternativa eficaz sería la de «enseñar a hacer» a las poblaciones locales indigentes? En el caso de una familia, que ya no fuera elegible para participar en el programa, por mejora de su situación económica, podemos pensar sobre la posibilidad de que esta familia regrese lo más rápido posible al programa viendo las costumbres recipiendarias que éste inculca. Así, aunque “Oportunidades” se asegure del comportamiento de los beneficiarios, no puede asegurarse de la comprensión por los elegidos del sentido de lo que el programa les pide, de la integración en su sistema de valores de los comportamientos preconizados por el programa. ¿No estaremos aquí ante otra tentativa del estado mexicano para aculturar esas minorías étnicas, cuya presencia entre los pobres está sobrerrepresentada? No serán también ellas las primeras en padecer la caída de la calidad de los servicios atribuidos, ya que están además, concentradas en las zonas más pobres? La sordera del gobierno, en lo que concierne las quejas de los beneficiarios, ¿no será la prueba de lo que afirmamos? La evaluación, ¿no servirá para exonerar al programa de toda investigación crítica y de todo control, para impedir la toma en cuenta de la dimensión social de la indigencia, sin embargo primordial, que impondría repartir separadamente el poder, los derechos y la propiedad entre los diferentes componentes étnicos de la población mexicana? Su organización piramidal y hostil a toda reforma impulsada por otro cosa que no sea la evaluación, ¿no será el mejor medio de asegurarse del control de la franja de la población más pobre, cuando uno sabe que es dicha franja la que ha llevado al poder a Chávez en Venezuela o Evo Morales en Bolivia? Todos ellos no son evidentemente de la misma ideología política que el presidente Fox.¹⁶

Desde un punto de vista técnico, la evaluación que, como acabamos de ver, puede ser el mejor medio de disimular una política dudosa basándola en fundamentos objetivos y

¹⁶ DAYAN, L., & LE BOURLEGAT, C. (décembre 2003). L'indien mondialisé du Brésil relève durablement la tête et sort de sa réserve locale. Nouvelles fécondités des jeunes générations Terena au Brésil? *Lider*. Base de données d'APREIS

racionales, se nos antoja más bien como una triple combinación entre el sueño de un ingeniero parecido a la evaluación de la «trampa de pobreza», una maniobra política y un desprecio de la cultura de los más despojados.

Por otra parte, la mejora de la situación de las familias mejicanas deberá influir en la dinámica presupuestaria del país. Si las necesidades básicas son satisfechas, la demanda dirigida al Estado por los servicios cada vez más complejos aumentará con el número de familias que salen de la pobreza: cada vez que las necesidades son satisfechas, nuevas aparecen con el aumento del nivel de vida. Por ejemplo, el nivel escolar, deberá adaptarse a los niños cada vez más instruidos, mientras que México tiene, hoy en día, dificultades para establecer un sistema educativo homogéneo en todo el país. En este caso, la población tendrá que recurrir al sector privado, lo que aumentará de nuevo, más que proporcionalmente, los costes educativos en detrimento de las otras necesidades. Además, el recurso al sector privado puede revelarse negativo como lo ha mostrado la importación del maíz americano subvencionado, la malversación de los efectos de las ayudas, el riesgo de fomentar resultados contraproducentes como la bajada de la calidad de los servicios propuestos en época de tensiones presupuestarias. En consecuencia, el Estado debe prever y poder evaluar la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos para seguir ofreciendo los servicios más adecuados a las necesidades de la población. Para que un Estado sea capaz de asegurar los gastos presupuestarios, tiene que contar con sólidos ingresos fiscales. Este argumento, muestra el límite del traslado de “Oportunidades” a otros países en vía de desarrollo, a los que se dirigen ese tipo de programa, y uno piensa en particular en los países africanos, que no disponen de ingresos para asegurar un servicio dinámico capaz de acompañar la evolución del bienestar de la población. Es imprescindible recordar también que, cada país tiene su propia cultura y a pesar de un mundo cada vez más globalizado, la uniformización de las formas de pensar sigue siendo una utopía que hace imposible el traslado del programa “Oportunidades” a otros países que tienen particularidades propias.

Por otra parte, el crecimiento exponencial de las necesidades, es la forma de desarrollo propuesta por “Oportunidades”: un desarrollo “a la occidental”, consumista de energía y no ahorrador de los recursos naturales.

Limitarse a solucionar lo más urgente en los ámbitos sanitarios y escolares no es suficiente para hacer salir permanentemente a esas poblaciones de la indigencia. Sería necesario crear una dinámica local basada en nuevas actividades orientadas hacia el futuro y en producciones de bienes y servicios de manera durable. Así, no sirve para nada financiar estudios superiores si nada se está haciendo para crear empleos para los futuros diplomados y evitar que se reproduzca el modelo de “taxista-titular-de-un-doctorado”. La urgencia de la

lucha contra de la indigencia no resta importancia a la necesidad de encontrar soluciones sostenibles e innovadoras, las cuáles deben tener en cuenta, desde ahora, sus posibles consecuencias no solo en un futuro próximo sino también a largo plazo. El ejemplo del Philips-Eco-Entreprise-Center (PEEC) así lo muestra.

El programa “Oportunidades” ha sido elaborado y decidido al nivel del gobierno mexicano. De esta manera, la ayuda para el desarrollo proviene directamente desde el gobierno hasta los individuos elegidos. El programa no parece tomar en cuenta las reclamaciones y las quejas de la población, lo que no parece sorprendente cuando uno conoce la cultura paternalista del Estado mexicano; y puede significar además el reflejo de la inadecuación del programa a las necesidades de la población. Dado que la experiencia de los programas anteriores, como el subsidio «tortilla», demuestra que el gobierno mexicano no es totalmente transparente, ¿representará “Oportunidades” una oportuna ocasión para que este gobierno fortalezca su credibilidad?

La transferencia de fondos se lleva a cabo por medio de los circuitos bancarios convencionales entre un programa todopoderoso dictando su voluntad e individuos solos y en situación crítica, lo que parece ser la mejor manera de reducir las posibles protestas y escamotear la problemática de la repartición de las riquezas. ¿Porqu no efectuar esas transferencias a través de asociaciones locales, en cogestión entre los representantes del programa y los beneficiarios, los cuáles al mismo tiempo participarían directa y democráticamente en las decisiones y se beneficiarían del control y del peritaje del programa, lo que sería el mejor modo para transformar a los beneficiarios en actores de su propio desarrollo, a semejanza del PEEC?

Dimensión social y dimensión ambiental son los dos pilares del proceso sostenible del PEEC, por el hecho de que el PEEC ha sido impulsado por una base militante. Allí donde el programa “Oportunidades” fracasa, en la creación de actividades innovadoras y durables, el PEEC lo logra.

¿Cuáles son los factores del éxito del PEEC? ¿Se puede hablar de un modelo sostenible?

II - El proyecto del Pilips Eco Entreprise Center

A - Descripción del programa

1 - Génesis del proyecto¹⁷

A finales de los años 1970, El Condado de Hennipen demolió cinco edificios y veintiocho casas en el barrio de Philips para poner en marcha una estación de almacenamiento y de tratamiento de residuos.

Este proyecto de implantación de un «vertedero» en un barrio pobre de la ciudad de Minneapolis, en Estados Unidos, con 18 000 habitantes, suscitó el descontento de la población local que veía en este proyecto una aberración a la vez económica, social y medioambiental.

De hecho, este proyecto, iba a modificar, por una parte, el ámbito de la vivienda amputándolo de cuatro hectáreas de suelo urbanizable y por otra parte a desestructurar la zona habitada por la circulación de setecientos camiones de basura diariamente, aumentando la contaminación y el despilfarro. Además, la construcción de un vertedero en el barrio representaba un serio riesgo de agravar la desagregación social de este barrio atravesado ya por autopistas, altos hornos, y humos de fábricas... La presencia de un vertedero deterioraría todavía más el paisaje y la principal víctima sería la población local modificando su entorno. Por otra parte, esta situación no era la más propicia para luchar contra el paro que ascendía a más de un 15% de la población activa del barrio en la mitad de los años noventa.

A causa de todo ello, algunos habitantes del barrio se movilizaron para luchar contra este proyecto de implantación de un vertedero en el barrio proponiendo la creación de un proyecto alternativo «The Phillips Eco Enterprise Center» (PEEC) que será puesto en marcha en el año 2000, realizado por el « Green Institute ».

Pero será en el año 1995, con la creación del «Re-use Center», un almacén de venta de materiales de construcción de segunda mano pero reutilizables y obtenidos gratuitamente, cuando comenzará la aventura que terminará en la construcción del PEEC. dicha aventura, prosigue con la creación del «Deconstruction Warehouse» en el año 1997, cuyo objetivo es proponer una alternativa a la demolición tradicional y mecanizada, substituida por una “desconstrucción” de los edificios domésticos y comerciales, más «suave» que permitirá reutilizar y vender de nuevo los materiales usados. Con esta actividad, después de su reparación, alrededor de un 60% de los materiales son vendidos en el mismo sitio, un 30% en el almacén y un 10% no reutilizable será enterrado de manera responsable.

Este laborioso proceso fue posible gracias a la cooperación de diferentes “actores”:: los habitantes del barrio, especialistas del medio ambiente, paisajistas, constructores,

¹⁷ Dayan, L. (2002). Un Eco-pole de services eco-industriels. *Marchés locaux de l'emploi, contenu qualitatif du travail et modélisation du développement durable*. MATE (Ministerio de ecología y del desarrollo sostenible) n° 99118 & CEE n° 21. Paris. Edition d'Organisation

profesionales del desarrollo comercial, arquitectos, ingenieros, bancos, peritos de la construcción, asociaciones de inquilinos y estudiantes. Esta cooperación se reveló como absolutamente necesaria porque permitió conciliar el aspecto económico, es decir la aportación de dinero, primordial para la construcción de un edificio, con la creatividad para crear nuevos objetos a partir de materiales de segunda mano y con el peritaje gracias a las competencias de los profesionales del desarrollo.

La realización del PEEC aparece como una realización compleja y progresiva. Es importante subrayar qué tipo de población ha sido afectada por la creación de este centro para comprender el impacto de este proyecto innovador en la lucha contra la pobreza. En efecto hasta la creación del PEEC, las importantes ayudas y la centena de programas sociales establecidos no habían conseguido reducir la tasa del paro, tres veces más alta que la media nacional. Estos programas sociales tenían como único objetivo la asistencia a esta población administrándole alimentos, ropa y un techo y no la responsabilización y el desarrollo de sus destrezas para su inserción profesional de manera durable, eso explica en parte el fracaso de estas políticas “asistenciales” a los más desfavorecidos. El PEEC es un elemento clave para comprender cómo la lucha contra la pobreza de manera sostenible no solamente es posible pero que es el vínculo de interacción entre innovación tecnológica, respeto del medio ambiente y de la inserción social.

Intentaremos analizar las características de este proyecto, atendiendo a la selección de la población, a su financiación, sus objetivos, su composición, sus medios de acción así como a sus resultados, una vez finalizada la construcción, para comprender mejor en qué grado y medida se inscribe el PEEC como un programa original y eficaz de lucha contra la pobreza.

2 - ¿Cuál es la población influenciada por la construcción del PEEC y por qué?

La principal población beneficiada por la creación del PEEC es la población local, es decir los habitantes del barrio de Phillips. Esta población se constituyó, en 1993, en una asociación con fines no lucrativos: el «Green Institut». La iniciativa parte del seno mismo de esta población desheredada que rechaza la implantación de un vertedero nacional en su barrio, pues se ve perjudicada por este proyecto. Esta iniciativa popular representa un factor del éxito del programa, y será caracterizada más adelante como una condición indispensable para poner en marcha este tipo de programas.. La iniciativa viene «desde abajo», de la población, lo que es un elemento totalmente atípico sobre todo si lo comparamos con los «grandes programas»

como "Oportunidades". En efecto, esto significa que la toma de conciencia y la voluntad de mejorar su bienestar aparece en el corazón de las poblaciones que viven en una situación crítica. Este elemento aparece como un factor indispensable para el éxito de la lucha contra la pobreza. El ejemplo de un programa como « "Oportunidades" » es revelador. En este programa, subsisten dudas en lo que concierne a su capacidad de reducir la pobreza por el hecho de que los beneficiarios reciben ayudas sin haber participado en el establecimiento del programa, o también, por la falta de toma de conciencia de la importancia de movilizarse para salir de su situación de indigencia.

Otra pregunta se nos ocurre, ¿por qué la población local se ha implicado en la elaboración del programa del PEEC?

Uno de los objetivos era demostrar que los habitantes del barrio de Phillips eran capaces de hallar fórmulas eficaces de reutilización de materiales de segunda mano y contribuir al saneamiento del medioambiente y a la mejora de sus situaciones sociales.

Se han beneficiado de un aprendizaje orientado hacia el medioambiente. El «Green Ed», un programa de educación y de formación medioambientales que les ha permitido desarrollar sus destrezas. Este ejemplo ilustra el deseo de desarrollar las potencialidades de la población del barrio, aumentando de forma continua sus destrezas a través de programas formativos, y a la vez, el objetivo de reducir los flujos de residuos y aumentar la productividad de las materias primas. Se trata de reducir la pobreza por medios de acciones originales (programas de educación e informaciones sobre el medio ambiente) que se inscriben en una perspectiva de permanencia en el tiempo. Esto implica valorar la cultura de esta comunidad desfavorecida y restablecer el vínculo social devolviendo a la población su confianza en sí misma. Además, el respecto al medioambiente como criterio indispensable para el éxito del PEEC, impuesto en los programas de educación a la población, combinado con su éxito económico hacen que este proyecto se inscriba en la dimensión «holística»¹⁸ del desarrollo sostenible.

Sin embargo, a pesar de todas sus virtudes, este proyecto ha podido desarrollarse porque los inversores y los prestamistas de fondos que han participado en su financiación. Es importante analizar el modo de financiación de este proyecto para comprender quién alimenta el proyecto y cuáles serían las consecuencias de una suspensión de las ayudas.

¹⁸ Unicidad del fenómeno, lo que implica que una persona no puede tomar una decisión individual que sea óptima para todos.

3 - ¿Quiénes financian la creación del PEEC?

Con una superficie de 64.000 piés cuadrados (un pied=30,48 centímetros) ; un período de construcción de once meses, de diciembre del año 1998 a septiembre del año 1999; un comienzo de actividad en septiembre del año 2000 y un coste de construcción de seis millones de dólares, el financiación del PEEC ha sido posible gracias a la solidaridad de numerosos actores económicos.

La financiación del PEEC reposa sobre medios de financiación muy diversos. En efecto hay, a la vez, donativos, ayudas estatales e inversiones de empresas «verdes». El Estado de Minnesota ha donado 1,5 millones de dolares para la creación del PEEC. La Bremer Bank, ha contribuido con 3 millones de dólares. Las empresas «verdes» candidatas a su instalación en el lugar han avanzado el precio del alquiler. Estas tres intervenciones han permitido establecer la confianza de los bancos a pesar del carácter particular del «Green Institute» y de sus actividades innovadoras. Las empresas verdes han contribuido también a la financiación con donaciones de estructuras y de materiales de construcción de segunda mano. Sin embargo esas donaciones no son gratuitas ya que, a cambio, son exentas fiscalmente. El «Green Institute» se ha beneficiado también de dispositivos públicos de Financiación Social para ayudar a las comunidades desfavorecidas a desarrollar actividades de ecología industrial y a crear empleos. La empresa Honeywell, la fundación Minneapolis, la Norwest Bank, la Fundación Hudson Dayton, el Instituto William C.Norris han contribuido también a la financiación del centro.

En consecuencia, el PEEC, ha podido existir gracias a diferentes fuentes de financiación pero hay que subrayar que todo la financiación proviene de actores exteriores a la población desfavorecida del barrio Phillips. Pues, aunque la iniciativa del proyecto proviene de la población del barrio, el proyecto es mayoritariamente dependiente de ayudas exteriores, consecuentemente los habitantes han tenido que demostrar su seriedad y un cierto nivel de comunicación para encontrar las financiaciones necesarias.

No obstante se ha conseguido financiar el proyecto, y ahora nos parece interesante analizar precisamente las características de su acción y de sus objetivos una vez construido el PEEC. En qué medida, también, se inscriben las actividades de este centro en una perspectiva de lucha contra la pobreza, dentro de una óptica de sostenibilidad, tal como sucedió durante el proceso de construcción del PEEC.

4 - ¿Cuál es el programa establecido por el PEEC? ¿Cuáles son sus objetivos?

El PEEC, se sitúa exactamente en el lugar en el que se habría levantado la estación de almacenamiento y de tránsito de los residuos. El centro está compuesto por 18 empresas de ingeniería «verde» en los ámbitos tecnológicos, comerciales o industriales. Estas empresas se intercambian su información y algunas sus residuos. Este centro tiene como principal objetivo aumentar la productividad de las empresas protegiendo al máximo el entorno medioambiental. Para cumplir con este objetivo, el PEEC se ha fijado tres metas importantes.

- Utilizar, los recursos locales y las destrezas de la población desfavorecida.
- Minimizar, el uso de la energía fósil y de las nuevas materias en la construcción del PEEC, y su explotación.
- Ofrecer un entorno sano de trabajo.

Estos objetivos se inscriben en un proceso de durabilidad ya que persiguen controlar los «stocks» de materias primas y reducir los flujos de residuos y, al mismo tiempo, optimizar la producción, para preservar el medioambiente gracias al crecimiento de la productividad de los recursos.

El respeto de estos objetivos se traduce por el establecimiento de medios de acción muy concretos, en particular en la construcción del PEEC.

5 - Los dispositivos y los medios de acción utilizados en el PEEC

Para empezar, la construcción del edificio está basada en el uso de materiales de segunda mano refabricados de nuevo en un 72% de los casos y usando, también, un 90% de reservas locales. El modo de construcción está en consonancia con los objetivos que quiere cumplir el PEEC. Varios dispositivos han sido establecidos para incitar un comportamiento de los individuos respetuoso con el medio ambiente. La disposición de duchas en el edificio para alentar el desplazamiento en bicicleta de los trabajadores ; la construcción en el edificio de unas escaleras preeminentes para incitar los individuos a utilizarlas en vez del ascensor ; la previsión de la posibilidad de que circule un tren cerca del centro y, por tanto, la alineación del edificio con un corredor «verde» urbano situado a unos cinco minutos de una nueva estación de tren...son ejemplos de la adopción de nuevos comportamientos más respetuosos con el medioambiente. Un primer grupo de dispositivos, influyen en la estructura misma del

PEEC. Por ejemplo, la construcción de escaleras utilizando haces de pinos recuperados de un almacén del ejército americano, así se pudo evitar la utilización de 804 troncos de construcción virgen. Otro ejemplo, la existencia de tableros de hormigón prefabricados a los que se ha incorporado un colorante que elimina la necesidad de pintarlos. Además, los bloques pulidos, utilizados en la construcción para crear un aspecto interior limpio han supuesto no instalar el tabique seco encima del bloque, lo que ha permitido la economía de agua y de energía, dos reservas naturales utilizadas en la construcción.

Otras medidas del PEEC, tienen como objetivo mejorar directamente el entorno medioambiental en el que se sitúa y ocuparse de la gestión del agua. En efecto, uno de los dispositivos establecidos ha sido la recuperación de más de 60.000 piés cuadrados de pradera y de fauna alrededor del edificio. La irrigación natural proporcionada por la lluvia es suficiente para la supervivencia de la hierba de las praderas y de las flores salvajes, lo que permite ahorrar hasta 556.000 de galones de agua cada año (1 galon = 4,5 litros). Además, la habilitación de los suelos para estas dos especies no requiere abono y poco mantenimiento. Por otra parte, han sido plantados árboles en la localización del parking para evitar los focos calurosos y producir sombra y absorber el dióxido de carbono. El techo del PEEC, está formado por un jardín de 4000 piés cuadrados, y sobre una plataforma sustentadora hecha a partir de plásticos reutilizados. El techo está recubierto de plantas lo que facilita la evacuación y la captación del agua de lluvia y aumenta la capacidad aislante del techo. Este jardín es accesible a los empleados y a los visitantes del edificio.

Numerosas iniciativas permiten reducir el derroche de las reservas y de la energía, como por ejemplo la integración de la energía solar, del viento y de los sistemas geotérmicos mecánicos en su explotación. Otro ejemplo, el establecimiento de espejos rectangulares, de sistemas de detección de luz y de prismas, medios de acción que han permitido reducir de manera significativa el consumo de electricidad gracias a los rayos del sol que iluminan al máximo durante el día la mayor parte de los interiores del edificio. Por otra parte, un sistema de gestión de energía automático con un control continuo, y sondas integradas han sido instalados en todo el centro para maximizar la eficacia de la iluminación, del calentamiento, de la ventilación y de la climatización. De esta modo, este sistema permite un entorno óptimo del trabajo reduciendo al mismo tiempo al máximo el consumo de energía. Una bomba de calor adicional es también utilizada para calentar el agua, y así alimentar las oficinas. Hay que resaltar la importancia de la reutilización de los materiales como uno de los objetivos del PEEC. En efecto, hay que subrayar que el 72% de los materiales son de reuso. Las ventanas, las puertas, los fregaderos, las cajas de los extintores fueron recuperados en los mismos lugares de la demolición. Algunos elementos están concebidos a partir de materias reciclables

o de recursos naturales. Por ejemplo, los rebordes de las ventanas están fabricados a partir de soja y de papel reciclado. Los revestimientos de los suelos de linóleo hecho a partir de aceite de lino, que se limpia fácilmente con agua y jabón. Otros están recubiertos de solenium, concebido para ser totalmente reciclable después del uso y que necesita para su fabricación hasta un 60% menos de materiales que otros revestimientos. Han sido reutilizados en la construcción del centro unos 22 mil ladrillos, y 189 viguetas que vienen de un almacén de los años sesenta de la región de Washington, lo que ha permitido economizar energía, y cincuenta toneladas de nuevo acero.

El PEEC crea dispositivos para asegurar una ocupación serena de los lugares en un entorno sano. Para comenzar, la iluminación del interior del edificio con luz natural parece ser prioritaria para el centro, teniendo en cuenta que el trabajo bajo esta luz puede mejorar la productividad de los trabajadores. Para conseguirlo, el edificio se cuenta con 48 tragaluzes dotados cada uno de ellos con una serie de espejos montados en unos trípodes que permiten aportar más luz que los tragaluzes estándares. Para incitar a los trabajadores a desplazarse en bicicleta, han sido instaladas duchas en el centro, y también un nuevo carril para bicicletas este-oeste, el «Midtown Greenway». Además, el sistema de gestión de energía permite maximizar la iluminación, el calentamiento, la ventilación y la climatización para favorecer un entorno sano de trabajo, reduciendo a la vez al máximo posible el consumo de energía.

Otros ejemplos, a cual más innovador, son la prueba de que esta construcción cumple realmente los requisitos pertinentes y propios de respeto y cuidado del medio ambiente: el reciclado integral del agua de lluvia; el sistema de calentamiento y de climatización geotérmicos; los controles de la calidad del aire del interior del edificio... Todas estas acciones son, en su mayor parte, tecnologías medioambientales innovadoras que se inscriben en una perspectiva de desarrollo sostenible.

Los beneficios medioambientales, económicos y sociales, son numerosos, y hacen del PEEC un modelo en términos de eficacia de la gestión de los recursos naturales, pero igualmente en términos de rentabilidad financiera al mismo tiempo que luchan de manera durable contra la pobreza. En efecto, la creación del PEEC y su éxito están basados en el hecho de que los individuos que han emprendido este proyecto habían, desde el principio, pensado en todo: en la reutilización de materias locales de segunda mano; en la importancia de economizar los recursos naturales, como la energía y el agua; en la modificación del comportamiento de los individuos, el cual es ahora más respetuoso con el medio ambiente... Todo estos elementos contribuyen a que la dimensión holística del desarrollo sostenible sea aquí respetada y pruebe su eficacia.

Analizaremos a continuación cuáles son, precisamente, los resultados de este proyecto atípico, y cuáles son los factores de los que depende su éxito.

6 - Los resultados de la implantación del PEEC

La creación y la implantación del PEEC aparece como un concepto pluridimensional e innovador, que supo combinar, al mismo tiempo, la innovación tecnológica «verde», el éxito económico, las destrezas de la población local y el respeto a la ética.

En lo que concierne el respeto del medioambiente, los medios de acción han permitido ahorrar, de manera significativa, energía, materias primas, contaminantes del aire y del agua, gases de efecto invernadero... y también han permitido reducir los costes anuales en electricidad y en gastos de mantenimiento y reparación. El centro emplea menos de un 55% de energía, comparado con una construcción de talla similar y sus costes anuales en electricidad se elevan a solo el 5% de su presupuesto contra un 20% para una estructura similar. Sus gastos de mantenimiento y de reparación representan el 17% de su presupuesto contra una media nacional de un 23%. A pesar de que el coste de construcción del centro ha sido superior a un 10% comparado con una construcción de tipo tradicional, ese coste adicional ha sido amortizado en cuatro años gracias a las economías de funcionamiento.

Los logros conseguidos en el control de los recursos naturales empleados, han permitido la reducción de los costes de mantenimiento y de electricidad y son, la prueba de un acierto que se mide también en términos económicos.

Otras ventajas económicas, como la reducción de los gastos de explotación, los alquileres bajos, y una mejora en términos de productividad de la actividad de los empleados, son el resultado de la concepción misma, de la filosofía del proyecto y de los medios de acción emprendidos, como la instalación de paneles solares para aumentar el tiempo de iluminación con luz natural de los despachos.

En este barrio desfavorecido, en el que el paro afecta a la mayor parte de la población local, han sido creados doscientos cuarenta empleos, lo que constituye realmente un éxito económico. Estos empleos, se reparten de la manera siguiente: el centro (el Green institute) emplea un 25% de los doscientos cuarenta empleos creados y, las dieciocho empresas presentes en el centro (el PEEC) un 50% ; el resto ha sido creado indirectamente por el efecto « PEEC ». En lo que concierne al beneficio obtenido por el condado de Hennipens, se han ahorrado millones de dólares al substituir el proyecto de vertedero por el PEEC y al mismo

tiempo se ha luchado de manera eficaz contra dos lacras: el paro y los elementos dañinos que venían aparejados al vertedero.

Las dos terceras partes de los empleos creados han sido ocupados por la población local, lo que ha favorecido la inserción social de estos individuos y así poder luchar de manera activa contra la pobreza en el barrio Phillips. Además, es necesario recordar que esta lucha contra la pobreza es una lucha durable ya que los empleos creados serán perdurables en el tiempo y que la población se ha beneficiado de programas de formación para desarrollar sus destrezas y constituirse en actores informados de la necesidad de respetar el entorno medioambiental conciliándolo con el resultado económico. La toma en consideración del aspecto social del problema y su enfoque a través del desarrollo de las competencias de los habitantes del barrio Phillips, su integración profesional por medio de este centro y su ascenso social constituye un factor decisivo para el éxito de esta iniciativa en la lucha contra la pobreza.

La toma en cuenta de la dimensión ética del proyecto ha permitido reunir todas las condiciones necesarias para que emerja la dimensión holística del desarrollo sostenible, lo que es, en definitiva la causa principal del éxito de una política de lucha contra la pobreza de la que el PEEC es una ilustración perfecta. Es un proyecto que ha sabido dar a luz, a partir de la iniciativa de los más desfavorecidos y de la cooperación de los distintos actores económicos, un modelo de «eco-empresario». La toma en consideración, al mismo tiempo, de la ética social y la diversidad cultural, del éxito económico y de la importancia del respeto al medioambiente, han convertido al PEEC en un lugar de referencia. La cólera de un barrio desfavorecido ha permitido que surja una asociación: el «Green Institute», ahora firmemente arraigado cultural, económica y socialmente en su territorio, y que, con un presupuesto de cuatro millones de dolares para el año 2004, contribuye de manera muy importante a la creación de riqueza y de nuevas actividades, a la mejora de la calidad de vida y de las condiciones laborales así como también a la lucha contra la pobreza desde una perspectiva sostenible en este barrio desfavorecido.

B - ¿El PEEC, un modelo de durabilidad?

1 - El respeto de la dimensión holística del desarrollo sostenible demuestra su eficiencia

La puesta en marcha de la actividad productiva, organizada en función de los tres subobjetivos del PEEC, ha demostrado que es posible dar vida y cohesión a un barrio y, consiguientemente, a un grupo social desvalido; luchar contra la pobreza extrema y crear nuevas actividades al mismo tiempo que se preserva el medio ambiente, se aumenta la productividad de los recursos naturales y se limitan los flujos de basura.

Los tres subobjetivos del PEEC:

- Utilizar los recursos locales y el « saber hacer » de las poblaciones desvalidas,
- Minimizar el uso de la energía fósil y de las materias nuevas para su construcción y su explotación
- Ofrecer un entorno de trabajo sano;

La conciliación de estos tres objetivos fue el principal factor de éxito de esta iniciativa, de su coherencia y de su fuerza. Esta triple exigencia toma en cuenta « el vínculo, lo vinculado y lo vinculante »¹⁹, más allá de la simple conciliación entre lo económico, lo social y lo medio ambiental.

El término de conciliación sería, en efecto, inapropiado porque estos tres objetivos no pueden ser separados sin perder su significado: ¿de qué serviría utilizar materiales reciclados si estos provinieran de miles de kilómetros de aquí?; ¿o si fueran utilizados para construir un edificio que ofreciera pésimas condiciones de trabajo y grandes consumos de energías fósiles? ¿De qué serviría concebir oficinas ecológicamente responsables si hubiera que llegar en coche? Más en concreto, ¿de qué serviría impedir la construcción de un vertedero si se construyeran en su lugar hangares industriales? A estos enfoques “End Of Pipe” del desarrollo sostenible, el PEEC opone un enfoque holístico que, lejos de constreñir su acción, aumenta su

¹⁹ DAYAN, L. (julio 2003). L'écologie industrielle et développement durable. Base de données d'APREIS

coherencia y así su eficiencia. Más que un criterios la durabilidad es una forma de proceder y de pensar, una filosofía que consiste en incluir en cualquier proyecto el conjunto de las consecuencias de su realización, lo que los alemanes llaman el “Rucksack” (mochila en castellano), lo que nos acompaña por todas partes lo que podemos anticipar a partir de las experiencias pasadas y de otros conocimientos.

De ahí proviene una forma de tomar decisiones de manera colectiva, por el conjunto de los protagonistas concernidos, porque ninguno de los protagonistas aislado puede tomar en consideración todas las consecuencias de su acción y así poder adoptar una decisión óptima. La construcción del PEEC no fue solo un asunto de ingenieros sino, también y ante todo, fruto de la decisión de los habitantes del barrio, de las futuras empresas, y de las fuentes de financiamiento. En este aspecto, el PEEC es el resultado de una forma de actuar pragmática porque trasciende los dogmas y las barreras interdisciplinarias entre las competencias. De este enfoque viene una nueva definición de la riqueza que permite aprehender las externalidades aportadas por un enfoque sostenible.

Consecuentemente, una forma de ver la dimensión sostenible de la riqueza no solo consiste en evaluar los activos creados por el PEEC, sino, principalmente, valorar la estructura de experiencia social, de “saber hacer” que se ha generado allí donde antes no existía o no podía florecer. Se trata de conocimientos, de “saber hacer” técnicos, pero también de democracia y de cooperación local, a escala humana, inteligible para todos y eficaz a la vez.

La circulación, la transparencia, el cruce y las sinergías de información son el medio de llegar a una gestión justa, democrática y eficaz para la mutualización tanto de las ganancias como de los costos, al contrario de los enfoques del “End Of Pipe” de la durabilidad.

El PEEC demuestra la interdependencia entre objetivos sin ninguna relación a primera vista: la lucha contra la pobreza reduce las desigualdades intergeneracionales y favorece la preservación del medio ambiente. Reunir ambas permite conciliar el tiempo económico y humano con el tiempo de los ecosistemas caracterizado por la irreversibilidad. En una economía globalizada, desmaterializada y terciarizada, el PEEC aparece como un modelo de flexibilidad permitiendo adaptarse rápidamente a las mutaciones del entorno económico, social y natural por medio de una dinámica local fundada en la ingeniería humana y la inversión en capital inmaterial. Aparece como el equivalente en el sector de los servicios de la ecología industrial, así como un modelo de crecimiento de la productividad de los recursos físicos y de la información por medio del acoplamiento de los flujos de materias y de información.

Con estas actividades basadas en la ingenierías y en el “saber hacer” : el PEEC coloca de nuevo al ser humano y al trabajo en el centro de la creación de valores y convierte el activo humano, individual y colectivo, en la mayor medida de la riqueza, y actualiza la máxima de Jean Bodin: “No hay riquezas sino hombres” (“Il n’est de richesses que d’hommes”). Muestra la preponderancia, por méritos inherentes, de las dimensiones humanas olvidadas por la economía o simplemente reducidas a su expresión parcial en términos monetarios tales como el tiempo, (el PEEC tardó unos diez años antes de concretizarse); la escala humana (el pueblo o el barrio); las escalas elementales de las solidaridades y, más generalmente la dimensión social de un fenómeno como la pobreza.

El PEEC muestra los límites del enfoque oficial del desarrollo sostenible, que se puede calificar de enfoque « End Of Pipe », como precisan los Objetivos del Milenio: “integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas nacionales, invertir la tendencia actual al desperdicio de los recursos medio ambientales; reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de la población que no tiene acceso, de manera permanente, al abastecimiento de agua potable, lograr mejorar sensiblemente hasta 2020 la vida de al menos 100 millones de habitantes de favelas. Mientras que el primer objetivo se parece mucho a una declaración de principios, más aún si tomamos en consideración los indicadores aludidos para evaluar su realización, indicadores parcales que, además, confunden durabilidad y respecto del medio ambiente: proporción de las zonas forestales (FAO), superficie de las tierras protegidas para preservar la biodiversidad (en comparación con la superficie total) (PNUE- WCMC), energía consumida (en kilogramos de equivalente-petróleo) por mil dólares de producto interior bruto (PPA) (AIE, Banco Mundial), emisión de dióxido de carbono por habitante (CCNUCC, División de Estadística de la ONU) y consumo de clorofluocarbonos que disminuyen la capa de ozono (en toneladas de PDO) (PNUE- Secretariado para el Ozono), proporción de la población que utiliza combustibles sólidos (OMS).

En lo tocante a los dos otros “retos”, podemos hacer la misma crítica. Aun tomados en su conjunto, estos objetivos no presentan la fuerte coherencia interna que caracteriza a los enfoques sostenibles, que toman en cuenta la dimensión holística de los problemas que intentan resolver.

2 - ¿ Es un proyecto generalizable?

Hay que recordar que, en los países desarrollados, la lucha contra la forma de pobreza más generalizada, es decir la pobreza urbana, solo es una consecuencia de la defensa del

marco de vida general, principalmente al otro lado del atlántico. Ahora bien, esta cultura de la movilización para defender algunos valores, algunos elementos del marco de vida está fundado en el individualismo, el valor occidental resultante de una evolución plurisecular. Pero ¿sería posible este modelo en algunos países donde no existe esta cultura, o bien en esos países donde el derecho de protesta es puramente teórico si no inexistente?

La iniciativa que supone el origen del PEEC es semejante a otras miles en los Estados Unidos y en el mundo occidental, se inscribe en el movimiento de sociedad de los NIMB* (Not In My Backyard; en castellano: No en mi jardín) En efecto, en estos últimos años se han creado numerosas asociaciones con el objeto de defender el marco de vida de un barrio, de una ciudad, de una región...La mayoría de las veces, como el caso que nos ocupa, en contra de la implantación de un vertedero, de un aeropuerto, de una infraestructura ruidosa o contaminante.que traería como consecuencia la degradación o al menos la modificación del marco de vida de los habitantes de estos lugares. Este movimiento se apoya sobre el valor muy estadounidense y más generalmente occidental, del individualismo, así como sobre una relación con el espacio y el poder político y económico particular: la organización urbana en barrios residenciales poblados de clases medias y altas; y una relación con el poder caracterizada por el “lobbying”, que se dirige a las instancias de decisión políticas y económicas a diferentes escalas (nacionales, federales...) utilizando todos los medios de presión: boycott, chantaje electoral, publicidad, campañas paralelas con ONGés...ya que las empresas y los políticos no tienen interés en ver su imagen degradarse en una sociedad de consumo en la que la información pasa a toda velocidad.

Como asociación creada con el objetivo de preservar en primer lugar el marco de vida de un barrio utilizando el lobbying, a la vez para imponer su voluntad a los que toman las decisiones y para encontrar financiamentos, el PEEC es una empresa arraigada en una cultura de la contestación muy particular, la cual es un conjunto de factores difícilment reproductibles: donaciones privadas, financiamiento publico, dispositivos legales, derechos, cultura democratica, cultura de contestacion... La reducción de la pobreza conseguida por la creación directa e indirecta de empleos, por la creación de una dinámica local que ha aumentado las externalidades positivas, por los efectos de “spillover” de la información, por una mejora del entorno económico, social y ecológico, a la manera del “distrito industrial” de Alfred Marshall. El PEEC se ha convertido en una especie de “Silicon Valley”, un vivero, un incubador de peritos, de la ingeniería y de los servicios en desarrollo sostenible.

La posibilidad de ver experiencias del tipo del PEEC desarrollarse en países pobres, de Africa o de América Latina, por ejemplo es muy improbable. Al contrario de lo que

preconizan los grandes programas como “Oportunidades”, se trata de hacer surgir, a la escala de las comunidades ya existentes, asociaciones, grupos, cooperativas...con el reto de propiciar y generar un desarrollo local sostenible.

Se plantean pues diversos problemas: como hemos observado, el PEEC ha necesitado recursos particulares: el acceso a los medios modernos de comunicación, la comprensión de la dinámica de la sociedad de consumo y de la importancia de la imagen en este contexto particular. El ejemplo de los indígenas en Brasil muestra las dificultades a las que se enfrentan los grupos sociales marginados, que pertenecen en su mayoría, a unas minorías étnicas perseguidas, si no por el poder político si, al menos, por el poder económico que sólo ve en ellos una traba para el “desarrollo” y la “modernización.”

La dimensión holística de la pobreza extrema implica que ésta no es solamente económica sino también política, social y medioambiental. Los indígenas brasileños, por ejemplo, pertenecen a un grupo étnico en plena aculturación, bajo la amenaza de su desaparición. No son sólo los individuos los que la sufren sino una población entera, expulsada de sus tierras hacia los espacios más inhóspitos y los más difíciles de valorizar, y que no puede hacer valer sus derechos. (Uno no puede acogerse a la justicia en Brasil si no habla portugués, lo que a menudo es el caso de los indios, mientras que las exacciones cometidas en su contra son raramente perseguidas).

La iniciativa surgida desde abajo es la que mejor tiene garantizada su inteligibilidad y su apropiación por todos y, por lo tanto, su eficacia. Por otra parte, sería difícil que semejantes proyectos nacieran de espíritus embrutecidos por el trabajo, y a menudo por las plagas puestas a su disposición como el alcohol y la droga, sin afiliación social y sin esperanza. El ejemplo de la historia muestra que nunca son los más desvalidos los que se movilizan, sino aquéllos cuya situación material o/y estatus no se corresponden con sus expectativas. Pero, ¿cómo emprender acciones contrarias a los intereses económicos y políticos establecidos si los derechos más elementales no son respetados; si la democracia es, en el mejor de los casos, sólo teórica; si la seguridad de las personas no está asegurada?

En segundo lugar aparece el tema de la financiación: si no se tiene acceso a los medios de comunicación, y por tanto de protesta, parece imposible poder encontrar financiación o cualquier otro tipo de ayuda exterior.

La intervención exterior, del Estado o de las ONG's, de las empresas...parece ser en los países más pobres el único medio de hacer nacer proyectos del tipo del PEEC. Existen en el mundo enfoques con estas características: América Latina ofrece numerosos ejemplos de reagrupamiento en cooperativas, particularmente adaptados a las zonas rurales y a la economía agraria del continente.

En Venezuela, las cooperativas agrícolas, artesanales, industriales...están sostenidas por el gobierno de Chávez y se benefician de condiciones fiscales ventajosas, pero, para beneficiarse, numerosas empresas se hacen pasar por cooperativas. La dimensión de esta política es particularmente social, siendo ignorado el aspecto medioambiental, pero la formación de cooperativas parte de la iniciativa de los individuos lo cual es muy parecido a lo que sucede con el PEEC. Pero, desgraciadamente, estas cooperativas viven desconectadas de las realidades económicas y sólo sobreviven gracias a la ayuda del estado, que puede sostener tal política gracias solo a los altos precios del petróleo. Además de estar sometida a importantes fluctuaciones, esta fuente de financiación no se corresponde realmente con un enfoque sostenible. 100 000 personas trabajan en estas cooperativas en cuya gestión participan directamente, pero si bien crean empleos no crean riqueza.

En Colombia, en Perú...las cooperativas de campesinos, en su mayoría especializadas en la producción de café, colaboran con empresas occidentales de “comercio justo”, y, a menudo, de productos biológicos. El objetivo de estas cooperativas se inscribe claramente en un enfoque sostenible cuando están integradas dentro de estas estructuras del comercio equitativo y de los cultivos biológicos a la vez. El reto consiste entonces en invertir en los “savoir faire” locales y en el desarrollo local. Torrefactando el café en el lugar de producción, por ejemplo, permitiendo así a los productores controlar la mayor parte posible del proceso de producción. Y no ciñéndose, sólo, a pagar por encima de los precios de mercado las mercancías, sino mejorar las condiciones de vida y de trabajo, el nivel de educación, de salud, al mismo tiempo que se adoptan pautas culturales respetuosas con el medio ambiente.

Además de estos dos ejemplos de desarrollo local a escala humana, bajo el modo cooperativo en el sector primario o secundario, también existen diferentes experiencias de ecología urbana: en Friburgo, un barrio entero fue concebido, fruto de la iniciativa municipal, pensando, primero, en limitar al máximo los flujos de energía, de materias, y de basura necesario para su existencia. Una experiencia semejante tuvo lugar en los suburbios de Londres con el barrio ecológico “Bedzed”.

Por extraño que pueda parecer, China, que debe construir 400 nuevas ciudades de aquí al año 2020 ha comenzado a reflexionar sobre una ciudad que respondería a estos criterios. El gobierno, por medio de la sociedad mixta Shanghai Industrial Investment Corporation (SIIC), ha confiado el proyecto a la sociedad de asesoría e ingeniería británica Arup: la ciudad de Dongtan, en los suburbios de Shanghai será construida para 2010.

En todos estos casos, paralelamente a una nueva organización del espacio, de las técnicas y las materias empleadas, es necesario evaluar los comportamientos, lo que requiere la implicación de todos y reafirma la eficacia de un enfoque como el del PEEC. Porque bastan

algunos comportamientos irresponsables para arruinar los beneficios obtenidos lo cual es otro ejemplo del “vinculo, vinculado, vinculante”. De ahí el absurdo del principio “contaminador-pagador” que se limita a evaluar en términos monetarios un perjuicio que, característico de los ecosistemas, es irreversible.

El Green Institute no se detiene en sus éxitos y trabaja en un proyecto de readaptación de un antiguo incinerador desahuciado en una central eléctrica que utilizaría una energía renovable: la biomasa (basura verde, es decir obtenida del mismo flujo material), que debería ver la luz en 2007, y proveer de agua caliente y electricidad a 5000 viviendas así como a un centro comercial. Será gestionado en cooperación con otros actores locales y permitirá la creación de 20 empleos permanentes y 200 empleos más durante la construcción a los que se suma el proyecto de ecología urbana, el “Greenspace”, que empleara a 40 personas para preservar y mantener los espacios verdes y los recursos de agua. Después de la ecología urbana, el instituto se lanza a la ecología industrial a fin de compartir su experiencia y sus equipos “responsables” y convertirse en un verdadero laboratorio del desarrollo sostenible: una fábrica de asfalto, una fábrica de techumbres, y una fábrica de reutilización de la porcelana están esperando a fin de poder reutilizar sus desperdicios.

Además, el instituto comienza a exportar su experiencia y su saber hacer y trabaja con la confederación de la industria india en un centro de negocios “verde” en la ciudad de Hyderabad. De esta manera, colaborando así mismo en el extranjero y particularmente con países en vía de desarrollo, el Green Institute podría ser, él mismo, el protagonista de la extensión de su modelo por el mundo.

¿Son sostenibles los grandes programas de lucha contra la indigencia? ¿Podrían aplicarse en otros países?

Si bien un programa tan importante como «Oportunidades» parece eficaz, a la luz de ciertos indicadores, y especialmente gracias a esa cultura de la evaluación en la cual este programa está centrado, presenta sin embargo ciertos límites. Límites técnicos: de financiación, de calidad y de acceso a las infraestructuras educativas, sanitarias... para toda la población seleccionada, dada la masificación del programa. La aplicación del programa sería aún más difícil si se piensa en los países africanos que quisieran adoptarlo, en los que la situación de las finanzas públicas y de las infraestructuras son todavía más preocupantes que en México, y como ha demostrado la aplicación del programa «Oportunidades» en Nicaragua, que conoce ya estos obstáculos.

El doble desafío de la extensión de «Oportunidades» desde las zonas rurales hasta las urbanas y desde México a África podría enfrentarse a ciertos límites ya que el factor cultural no se toma en cuenta. El factor cultural es igualmente imprescindible: si un programa como «Oportunidades» se acepta naturalmente en México, debido a una concepción paternalista del Estado, este aspecto no es evidente en África donde no es aplicable sin mediación ya que no se puede hacer nada sin el acuerdo de los jefes y otras estructuras tradicionales.

Desde el punto de vista medioambiental y de la sostenibilidad, el balance no mejora: en lo que se refiere a los objetivos del milenio, esta dimensión es totalmente ignorada. Peor aún, el desarrollo propuesto por «Oportunidades» y por los promotores internacionales no es otra cosa que el acceso a la sociedad de consumo occidental y a los valores civilizadores de la sociedad norteamericana. Resultado de una concepción etnocentrista, los programas como «Oportunidades» constituyen una desvalorización suplementaria, para estas poblaciones frágiles, socialmente y económicamente dominadas.

En el fenómeno multidimensional que representa la pobreza, es el factor cultural el que predomina y el que hace del «PEEC», un modelo eficaz y transportable metodológicamente. En efecto, el PEEC ha sido imitado y llevado a cabo por los más pobres, con la ayuda financiera de las estructuras públicas y privadas asimismo que la cooperación de actores civiles y locales. Reuniendo integración social, innovación tecnológica, responsabilidad individual, uso local y sostenibilidad global, el proyecto del PEEC es adaptable y reapropiable activamente por las poblaciones culturalmente y socialmente desvalorizadas.

Al hacer de las poblaciones elegidas los protagonistas de su propio desarrollo, y superar las actitudes centradas en el «hacer» o en el «hacer hacer» para entrar en el camino del «aprender a hacer».

Las comunidades, que viven en situación de indigencia tienen una gran virtud que hay que valorizar, la capacidad de arreglárselas en toda las situaciones, y una gran riqueza : su medioambiente el que tiene que ser protegido. Es una llave para salir del círculo vicioso de la indigencia.

Además, con tales programas, que ponen de relieve el capital humano en la pura tradición beckeriana²⁰, el FMI y el Banco mundial o otras instituciones internacionales son fieles a sus inspiraciones intelectuales que siguen siendo tan clásicas.²¹

Allí donde «Oportunidades» encarna la infantilización y la irresponsabilidad, el PEEC crea nuevas actividades, innovadoras, apoyándose en el imperativo de la sostenibilidad y de las destrezas de los más pobres.

Aunque no se puede comparar los habitantes del barrio Phillips con sus homólogos de los países en vía de desarrollo, lo cual plantea dudas acerca de la posibilidad de ver surgir experiencias similares. El PEEC, reafirmando la importancia de la dimensión holística, de la cooperación y de la responsabilidad social e individual en los enfoques sostenibles, permite llamar la atención sobre el rol predominante de la interactividad y la interdependencia en la dinámica creadora. El vínculo entre lo individual, lo social, lo económico, lo cultural y lo ecológico no puede ser ignorado o descartado.

²⁰ BECKER, G. (1976). Human capital. University Chicago Press

²¹ Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W.W. Norton & Company

Bibliografía

ANGELUCCI M., ATTANASIO O.P., SHAW J., « The effect of Oportunidades on the level and composition of consumption in urban areas », Instituto nacional de salud pública (INSP), octubre 2004

ANGELUCCI M., ATTANASIO O.P., « Evaluating the urban component of Oportunidades. Which methods for which parameters? », février 2006

BEHRMAN J.R., PARKER S.W., TODD P.E., « The Longer-Term Impacts of Mexico's Oportunidades School Subsidy Program on Educational Attainment, Cognitive Achievement and Work », INSP, mai 2005

BEHRMAN J.R., PARKER S.W., TODD P.E., « Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico », Ibero-America Institute for Economic Research, N° 122, octobre 2005

BEHRMAN J.R., PARKER S.W., TODD P.E., « Medium-Term Effects of the Oportunidades Program Package, including Nutrition, on Education of Rural Children Age 0-8 in 1997 », INSP, technical document 9, 23 novembre 2004

DAYAN, L., « L'écologie industrielle, une économie pour la durabilité », APREIS, <http://www.apreis.org>

DAYAN L., LE BOURLEGAT C., « L'indien mondialisé du Brésil relève durablement la tête et sort de sa réserve locale. Nouvelles fécondités des jeunes générations Terena au Brésil? », revue Lider, Chili, décembre 2006, APREIS, <http://www.apreis.org>

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, mars 2006, 180 p.

ECLAC, *Panorama social de América Latina 2005*, novembre 2005

SKOUFIAS E., « PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico », International Food Policy Research Institute (IFPRI), Research Report 139, Washington DC, 2005

PARKER S.W., « Case study : The Oportunidades program in Mexico », 20 avril 2004
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, New York, 385 p.

RAWLINGS L.B., RUBIO G.M., « Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs », World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 3119, août 2003

Secretaria de desarrollo social (SEDESOL), *Oportunidades : Informe de labores 2004*, août 2005, 95 p.

VILLATORO P., « Programas de reducción de la pobreza en América latina. Un análisis de cinco experiencias », *Serie políticas sociales*, ECLAC, Santiago de Chile, mai 2004

Webografia

APREIS, <http://www.apreis.org>

ECLAC, <http://www.eclac.org>

Green Institute, <http://www.greeninstitute.org>

Nations Unies, <http://www.un.org>

SEDESOL, <http://www.sedesol.gob.mx>

World Bank, <http://www.worldbank.org>