

Evaluación de un programa de lucha contra la pobreza extrema desde una perspectiva cualitativa y microsociológica

Jorge Guadalupe Arzate Salgado

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México; Julio de 2005

1. Introducción

El programa del Gobierno Federal mexicano de Educación Salud y Alimentación (Progresá), hoy denominado Oportunidades (desde ahora citado como Progresá-Oportunidades), es desde 1996 la principal política pública de lucha contra la pobreza extrema en el campo mexicano y zonas suburbanas. Este programa es uno de los mejores ejemplos en América Latina de lo que se conoce como nuevas políticas sociales, las cuales se caracterizan por estar diseñadas desde una noción de eficiencia en su operación y gasto, en donde lo importante es atender sólo a los más pobres, de esta forma son políticas que utilizan la focalización como principal mecanismo conceptual y operativo para su acción. En esta ponencia presentamos algunos resultados de una evaluación cualitativa y microsociológica de este programa; nuestro objetivo es realizar una lectura crítica sobre los efectos que el programa tiene en la construcción de la acción social y el cambio en comunidades campesinas pobres. El trabajo de campo se realizó en el año de 2000 en dos comunidades rurales del Valle del Mezquital (municipio de Alfajayucan, Estado de Hidalgo, México). Comunidades ejidatarias campesinas de la etnia hñahñú (también conocida como Otomí).

2. El diseño del programa

Actualmente el Progresá-Oportunidades tiene una cobertura nacional de atención de cinco millones de familias¹, lo cual ya deja ver su importancia.

En los documentos oficiales el objetivo del programa se define de esta manera: "Apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de acciones en los ámbitos de la educación, cobertura de salud y alimentación" (Sedesol, 1999). Por lo que el programa trabaja tres componentes fundamentales:

1. Componente educativo: consiste en una serie de apoyos educativos que facilitan que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, fomentando su matriculación, su asistencia regular a la escuela y la participación de los padres para el mejor aprovechamiento escolar de sus hijos. Se incentiva con mayores estímulos económicos a las niñas.

2. Componente de salud: da atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentando un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud mediante la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, el objetivo es que se derive en una actitud preventiva, mediante el fomento en el autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

¹ Ver: <<http://www.oportunidades.gob.mx>>.

3. Componente de alimentación: consiste en dar apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias de menos recursos, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingestión de alimentos por parte de la familia, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general, supone el programa, son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

Como el Progres-Oportunidades brinda apoyos de diversa naturaleza (educación, salud y alimentación) su enfoque es integral. El programa es coordinado desde la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del gobierno federal mexicano, pero participan en su puesta en operación las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Salubridad y Asistencia (SSA), de Educación Pública (SEP), y algunas dependencias federales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Nacional Indigenista (INI), y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En el ámbito local participan los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales. Lo que indica que el Progres opera con una amplia y compleja red burocrática y política que cubre prácticamente todo el territorio nacional.

La identificación de las familias beneficiarias se realiza mediante un método de focalización. Esta metodología de selección de beneficiarios se desarrolla en tres etapas.

- a) Focalización geográfica; a través de la cual se identifican las localidades con mayor marginación. Para ello se consideran los estudios regionales sobre niveles de marginación realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En esta etapa el programa verifica la existencia y acceso a los servicios de educación básica (escuela primaria y secundaria) y salud (clínica de primer nivel) en las comunidades calificadas como de alta marginalidad.
- b) El programa, mediante una encuesta dentro de las comunidades de mayor marginación seleccionadas en la primera etapa, recolecta información socioeconómica de cada hogar. Para ello se habían levantado por lo menos tres grandes encuestas nacionales hasta 2000: una previa a su puesta en marcha y dos posteriores, cuyos resultados son la base de datos que sirve para seleccionar a las familias en extrema pobreza beneficiarias (lo cual se lleva a cabo con un método de punteo) y luego para evaluar el impacto del programa. En el levantamiento de la encuesta participa personal de las diversas dependencias involucradas, aunque en ocasiones se subcontratan empresas privadas para el levantamiento y procesamiento de la información. Las evaluaciones son efectuadas por un equipo de expertos de la Sedesol y de investigadores externos.
- c) De acuerdo con la idea de corresponsabilidad, el programa presenta, en teoría, en asamblea comunitaria la relación de familias seleccionadas para recibir opiniones sobre su contenido y aceptar sugerencias de inclusiones. En la asamblea se nombra una jefa de familia voluntaria denominada como promotora comunitaria, quien se encargará de dar seguimiento al desarrollo del programa en la comunidad, y que servirá de enlace entre los operadores oficiales y las familias beneficiarias.

Los apoyos del Progres se guían por las siguientes orientaciones programáticas:

- Se concentran en la familia, a la cual se le entregan directamente los apoyos.

- Identifica a la mujer como el eje de la vida familiar. Por lo que es a ella a quien se le proporcionan los recursos y se le confiere la responsabilidad de su administración y distribución en el hogar.
- Tiene un enfoque integral. Proporciona educación, salud y alimentación a los siguientes miembros de la familia según sea el caso: niños lactantes, niños que cursan entre tercero de primaria a tercero de secundaria y madres embarazadas. Aunque el componente educativo es el eje con el que cobran sentido los demás elementos. En última instancia se trata de promover la inscripción y mantener la asistencia en la escuela básica a los niños y jóvenes en edad escolar.
- Considera que la ayuda a las familias es de naturaleza estructural. Al facilitar el acceso a bienes y servicios básicos que permiten adquirir habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante el esfuerzo personal, las personas alcancen una vida plena y autosuficientes. Es decir, no elimina la pobreza del presente, en todo caso la mitiga, y busca erradicarla en la siguiente generación, por ello todos los recursos son para los niños en edad escolar y sus madres.
- Tiene enfoque de género. Su diseño y apoyos procuran reducir las disparidades entre hombres y mujeres, además pretende potenciar el papel decisivo que desempeña la mujer en el desarrollo familiar y comunitario.
- Fomenta la corresponsabilidad de los padres. Lo hace en la medida que establece como requisito indispensable su participación activa en el cuidado de la salud, la nutrición y la educación de los hijos.
- Es un programa focalizado. Sólo dirige su apoyo a los más necesitados entre los más necesitados o en situación de pobreza extrema. Además trata de evitar dobles subsidios, por ejemplo, las familias del Progres a no pueden recibir subsidios del programa de tortilla (Fidelist) y de leche (Liconsa).
- Procura una selección de los beneficios con transparencia y objetividad. Todas las decisiones son tomadas estadísticamente (sistema de puntuación), corroborándolas dentro de la comunidad en asamblea.
- Fomenta la participación comunitaria y la de autoridades locales.
- Genera en las comunidades una derrama extraordinaria de recursos, lo cual se supone contribuye a reactivar su economía local.

En cuanto a los apoyos, el Progres a otorga a las familias seleccionadas los siguientes:

- Becas educativas. Condicionadas a la matriculación y asistencia regular de los niños a la escuela, la inasistencia en más de 15% de los días hábiles de un mes por parte de los niños implica la suspensión de la beca. El monto de la beca se incrementa a medida que los niños avanzan de grado escolar y únicamente se otorgan becas educativas a los niños inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria hasta la edad de 15 años. En el nivel de secundaria el monto de las becas para las niñas son ligeramente más altas. En 2000 los niños recibían desde 90 pesos al mes en el tercer grado de primaria

hasta 290 pesos al mes en el tercer grado de primaria hasta 290 pesos en tercero de secundaria. Las niñas recibían lo mismo pero en el tercero de secundaria obtenían 335 pesos. Para el cobro de los montos monetarios los niños deben demostrar su asistencia a la escuela, por lo que deben contar con el visto bueno de sus profesores.

- Apoyos para la adquisición de útiles escolares; los cuales pueden ser en especie o con una aportación monetaria otorgada dos veces al año.

- Paquete básico de servicios de salud para todos los miembros de la familia, puesto en marcha por el sistema de salud para población abierta del Instituto Mexicano del Seguro Social-Solidaridad y la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Los servicios de salud incluyen la revisión sistemática de la salud de la familia, llevando un registro del crecimiento de los niños, mediante la toma de talla para control de la desnutrición. Los centros de salud llevan a cabo una serie de actividades de salud preventiva, tales como pláticas con la jefa de familia sobre temas de mejoras al medio ambiente, tratamiento de residuos, manejo adecuado de aguas para consumo humano, salud de los menores, vacunas, limpieza de sus hogares, elaboración de suero oral. Las clínicas rurales suelen regalar medicamento a las personas que no puedan comprarlas, siempre y cuando se trate de fármacos que se encuentren dentro del paquete básico que maneja la Secretaría de Salud.

- Apoyo económico para mejoramiento alimenticio de la familia. El monto monetario se entrega bimensualmente, exceptuando periodos vacacionales; las madres de familia o titulares son las únicas que pueden cobrarlo, y el cobro se realiza en las oficinas de Telecomunicaciones de México (Telecom) o en su caso en las tiendas de abasto popular del Estado (sistema Diconsa), tortillerías y lecherías afiliadas a los programas de la Sedesol o, si es el caso, en una tienda de abarrotes particular asignada para ello. El monto del apoyo en 2000 era de 135 pesos al mes. El total del apoyo económico se actualiza cada semestre de acuerdo con el índice nacional de precios al consumidor. La entrega de este dinero está condicionada a la visita sistemática a los servicios de salud y pláticas educativas para las madres de familia. La asistencia a la escuela y a las unidades de salud se verifica mensualmente y de ello depende la llegada de los apoyos monetarios.

- Dotación de suplemento alimenticio (papilla) para madres embarazadas y lactantes, así como para niños menores de dos años. Esto es suministrado por las clínicas rurales, que llevan un control de cada caso. El suplemento aporta 100% de los micronutrientes diarios requeridos (proteínas, vitaminas, hierro, zinc) y 20% de las necesidades calóricas.

En términos operativos, el programa es coordinado desde la federación; luego recorre diversas escalas de la administración pública: estatal, municipal y local. Cada estado de la república tiene una coordinación del programa, que es la encargada de orquestar a todas las instancias gubernamentales que participan para hacerlo realidad; existen una coordinadora regional y otra municipal, esta última opera el programa en el ámbito de las localidades o comunidades. Todas estas instancias operativas no tienen capacidad de decisión sobre ninguna de las etapas operativas del programa, ya que las decisiones y procesos de planeación se realizan en las oficinas centrales de la Sedesol en la Ciudad de México, la cadena de coordinaciones no hace más que recoger sistemática y periódicamente información y enviarla a la capital, a la vez que ejecutar los apoyos darles seguimiento

administrativo; por lo que, teóricamente, no tiene ninguna ingerencia en las fases de selección del programa ni de intervención en procesos de evaluación.

3. Supuestos teórico-metodológicos

La investigación de evaluación fue realizada desde una perspectiva metodológica micro-sociológica y cualitativa, en donde se estudia y reconstruye el sistema de relaciones sociales que un programa gubernamental genera a partir de su operación en el ámbito de las instituciones básicas de lo social-comunitario (la familia, la comunidad, la escuela, las organizaciones político-productivas inmediatas, y grupos solidarios de género); es cualitativa porque el criterio epistémico para producir un acercamiento con la realidad se basa en la necesidad de comprender y reconocer la complejidad de la acción social de los sujetos que participan en las diversas acciones de la política. Esto último permite realizar una lectura transversal o descentrada de las políticas públicas, o sea, permite una lectura crítica desde lo social y no desde el poder sobre la capacidad que tiene un programa específico para producir cambio social en relación con ciertas estructuras de la desigualdad existentes en un tiempo y espacio sociales concretos.

Teóricamente la reconstrucción del sistema de relaciones sociales gatilladas por el programa estudiado se realiza gracias al concepto de relaciones sociales de la vulnerabilidad, el cual funciona como eje articulador de la acción social que gatilla el Progreso-Oportunidades. El resultado es la comprensión de los efectos fragmentados en término de la cohesión social de los mecanismos de focalización, así como sus efectos con relación a la reproducción de las desigualdades sociales.

El estudio parte de la premisa de que es el problema de la desigualdad es algo fundamental para comprender las situaciones de carencia social y económica en el campo campesino mexicano. Esto significa que el concepto de pobreza no es suficiente para comprender la carencia en comunidades rurales. De esta forma se entiende la desigualdad como un sistema de situaciones económicas y sociales en torno a procesos de explotación, discriminación y exclusión; así, cuando se habla de desigualdad más bien se hace referencia a la existencia de un sistema de las desigualdades, lo cual en su conjunto se puede denominar como sistema social de la vulnerabilidad. Este último concepto es entendido como proceso histórico-social: en tanto que cadena de acción social. En este sentido toda forma de precariedad humana producto o efecto de las desigualdades sociales es aterrizada sociológicamente como vulnerabilidad social, entendida entonces como una situación histórica concreta donde las personas y sociedades ponen en riesgo su condición humana y por ello tienden a la carencia de poder (de micro poder) para mejorar su situación.

A pesar de que la investigación utiliza una perspectiva cualitativa articula a la vez una dimensión de lo macro social o dimensión estructural, ya que para la comprensión de la acción social es necesario su ubicación espacial o lo que es lo mismo necesita de la reconstrucción de su situación estructural en donde se teje la acción social. Aquí el concepto de región es fundamental para conocer las grandes estructuras de la desigualdad existentes en un territorio y en donde lo importante es reconocer no sólo la lógica de funcionamiento de las desigualdades sino cómo se han ido construyendo como procesos históricos, o sea, se trata de comprender su sentido social.

4. La cuestión regional y la estructura de la desigualdad

El pueblo hñahñú del Valle del Mezquital se asentó en un territorio árido y agreste, así, que desarrolló una cultura y una economía que aprovecha con eficiencia los recursos del desierto. Más, el crecimiento poblacional excesivo de las comunidades y su marginación del desarrollo moderno durante el último siglo, les ha colocado en una situación de profunda carencia y marginalidad.

En la región de estudio la desigualdad tiene una explicación estructural que corresponde a una dimensión espacial; pues la introducción de un sistema de riego con las aguas negras que desecha la ciudad de México (lo cual hace del mezquital uno de los sistemas de riego con aguas negras más grande del mundo), ha producido en la zona un proceso de dominación y polarización social económico y político entre campesinos ejidatarios sin acceso al riego y pequeños productores privados con acceso al riego, entre indígenas y mestizos, así como entre campesinos y caciques; lo que enfrenta a las diversas clases del campo entre sí por los escasos recursos (sobre todo por el acceso al agua), a la vez que a los campesinos pobres con el Estado por el control de las políticas públicas de desarrollo agrícola.

En el Valle del Mezquital la estructura social ha sido construida a partir de las formas de tenencia de la tierra y de las diferencias entre espacios irrigados y de secano. En los primeros existen pequeños propietarios agrícolas capitalistas que han desarrollado una agricultura moderna, por tanto que genera ganancias y está verticalmente estructurada a los mercados nacionales de alimento. En segundo término están los campesinos, entre los que se distingue un campesinado medio (el que posee de tres a siete hectáreas), y los campesinos pobres (que poseen menos de tres hectáreas), éstos últimos son la gran mayoría del campesinado del Mezquital. Al final de la estructura social se encuentran los jornaleros o aquellos que no poseen tierra y sólo tienen su fuerza de trabajo, estrato que es el más pobre de todos por carecer de una dotación inicial de tierra. Las comunidades estudiadas se ubican en la zona de secano del valle del Mezquital, por lo que no tienen acceso al sistema de riego.

Esta situación estructural es la que explica, en un primer momento, las desigualdades existentes, pues cada familia y comunidad presenta una posición de vulnerabilidad con relación a su situación de excluidos en la dotación de recursos tales como la tierra y el agua. Lo importante es no perder de vista que la exclusión es la antesala de una serie de procesos de explotación que viven los jornaleros agrícolas y mujeres en edad de trabajar.

5. La reproducción de las desigualdades sociales

5.1. ¿Pobreza extrema o indigencia?

Una vez reconstruido cualitativamente el sistema social de la vulnerabilidad se encontró que el programa Progres-Oportunidades en estas comunidades campesinas en realidad no trabaja con la pobreza extrema y que lo hace más bien con un segmento de la población en pobreza relativa. Es decir, trabaja con familias que presentan mayores capacidades para evitar el riesgo alimentario, de educación y de salud porque cuentan con mayores insumos y oportunidades. Las familias excluidas o no seleccionadas por el programa presentan una situación de riesgo total, que se caracteriza por una situación de nulas oportunidades para

proporcionar educación y salud a sus miembros así como para encontrar trabajo por parte de los jefes de familia. En otros términos, la pobreza relativa se puede distinguir de la extrema por el grado de inclusión en el sistema social y económico de las personas, es decir, cuando hay pobreza moderada existen diversos grados y alternativas para que los sujetos sociales puedan participar en la sociedad contemporánea, por el contrario en el caso de la pobreza extrema o indigencia no existen dichas alternativas o son más bien mínimas, es decir, se trata de una situación de exclusión absoluta.

En este sentido la metodología de focalización o selección de los beneficiarios presenta dudas sobre su eficiencia en términos de justicia social, pues al excluir a la población en verdadera pobreza extrema produce un proceso o ciclo de reproducción de la vulnerabilidad.

5.2. La reproducción de las vulnerabilidades alimentarias de salud y educativas

En términos de vulnerabilidad alimentaria se encontró que los niños de familias en pobreza relativa presentan un grado de desnutrición que va de leve a moderada, mientras que los niños en pobreza extrema o indigencia es de moderada a grave. En el caso de las personas en pobreza extrema es común algún tipo de enfermedad mental. En el caso del acceso a servicios de salud básicos es irregular para las familias en pobreza relativa, pero para las familias en pobreza extrema normalmente se encuentran excluidas de este servicio.

En términos de escolarización, tenemos que los niños en pobreza moderada pueden hacerlo en una buena proporción y permanecer en la escuela hasta la secundaria, aunque su institución escolar es de baja calidad y sus oportunidades disminuyen conforme avanzan en la escala educativa; pero esto no sucede con los que viven en pobreza extrema quienes tienen escasísimas oportunidades de escolarización y son excluidos de la educación media y superior. Para los adultos, en ambos tipos de pobreza, el analfabetismo significa una reducción de sus oportunidades, de esta forma han sido discriminados por las políticas del propio estado al dejar en un plano secundario el impulso de una política educativa de alfabetización de adultos.

5.3. Construcción de autonomía o de la subordinación: la cuestión de la ciudadanía

Una dimensión que consideramos para comprender lo que se denomina como vulnerabilidad es la capacidad de agencia política de los sujetos sociales, pues se parte del supuesto de que más allá de la satisfacción de las necesidades básicas es indispensable que los sujetos sociales se asuman con capacidad de acción, lo que implica la existencia de procesos reflexivos, frente al estado y el mercado, es decir, que se asuman como ciudadanos. En este sentido la investigación encontró que las familias en pobreza relativa han desarrollado una amplia experiencia de organización y acción deliberativa en asamblea comunitaria gracias a su condición de ejidatarios; mientras que en el caso de aquellos en pobreza extrema, al ser familias de migrantes y carecer de tierra propia se encuentran excluidos de cualquier tipo de organización que les permita desarrollar capacidades de agencia política. Por lo que en el primer caso existe la posibilidad de construir procesos de autonomía política. En este sentido la acción del Progreso-Oportunidades es poco importante pues no promueve la acción colectiva y no se maneja bajo el principio de ciudadanía, por lo que la acción del programa tiende a la subordinación de los actores sociales hacia el estado, lo cual se acentúa por el carácter vertical del programa.

5.4. La explotación

En términos de clase el campesinado sufre una situación de explotación por parte de los mercados de granos básicos quienes no pagan un precio justo a su producto, además de ser discriminados por la banca comercial al no considerar a los ejidos como sujetos de crédito, ambas desigualdades son producto de las políticas macroeconómicas neoliberales desarrolladas desde el Estado mexicano hacia el campo, por lo que la actuación de éste es netamente discriminatoria hacia la clase campesina; en el caso de los pobres extremos al no contar con tierra propia, su única opción laboral es el trabajo como jornaleros, lo que implica una situación de explotación ya que por su trabajo no reciben ni un salario mínimo a la semana. Esta situación de explotación y exclusión del mercado laboral no es atendida por el Progres-Oportunidades, por lo que no impacta en la situación de explotación sufrida por la mayoría de los jefes de familia en estas comunidades.

5.5. Política social universal y focalizada: desigualdades y ciudadanía

Por lo que toca a la política social mexicana, su actual configuración institucional es de una política de bajo perfil equitativo, regresiva y excluyente, sobre todo en lo que toca a la atención de los grupos indígenas; también es discriminadora de la mujer y lo es hacia ciertas clases sociales como la campesina y la de los jornaleros sin tierra. Se trata de una política social que no cumple con los derechos sociales ciudadanos. Se puede decir que consta de dos grandes partes, por un lado están las políticas universales, sobre todo lo que toca a la educación básica y la salud, y por otro el sistema de políticas focalizadas que trabajan básicamente con programas de lucha contra la pobreza.

En el caso estudiado las políticas universales no alcanzan a toda la población, por lo que se supone que el Progres-Oportunidades debe cubrir estos vacíos, pero en la realidad lo que hace es atender sólo a un segmento de población en pobreza relativa dejando fuera a un importante grupo de familias de estas comunidades.

Con relación al conjunto de programas focalizados de lucha contra la pobreza que trabajan en el Valle del Mezquital, sobre todo el de subsidio a productores de maíz (Procampo), el de subsidio a la tortilla (Fidelist), el de abasto de la leche (Liconsal) y el Progres-Oportunidades, al trabajar con segmentos de la población en pobreza relativa reproducen desigualdades y terminan siendo políticas que constituyen un conjunto de acciones regresivas en términos de igualdad, segmentadoras en términos sociales, y por ello mismo reproductoras del *status quo* de la pobreza y sistema de desigualdad social en la región; pero, quizá, la característica más relevante de estas políticas, es su naturaleza autoritaria.

La no participación democrática de los sujetos sociales en este programa es sustituida por un discurso objetivo basado en una racionalidad técnica (estadística) supuestamente neutra y libre de ideología (metodologías para la focalización), pero que la realidad hace del programa un tecnología de la intervención social gubernamental que evade la noción de ciudadanía y al hacerlo reproducen las relaciones sociales de clientelismo, vulnerando de esta forma los derechos sociales ciudadanos.

5.6. Desigualdades entre regiones

El Progres-Oportunidades no mejora las relaciones asimétricas entre regiones y campo-

ciudad, en todo caso las hace más evidentes. Esto se debe a que no ensaya estrategias de desarrollo productivo (micro-emprendimientos) en las comunidades donde trabaja. Desarrollar un componente de este tipo ayudaría a romper el cerco de la exclusión laboral en que se encuentran muchas familias. En este caso creemos que sin una política de desarrollo regional que mejore la productividad de la agricultura del Valle del Mezquital, será prácticamente imposible evitar la migración hacia los Estados Unidos por parte de los jóvenes, es decir, sin la existencia de tales oportunidades laborales reales a mediano plazo la escolarización que busca el programa no tendrá efectos positivos en la situación de vulnerabilidad de los jóvenes y el programa no podrá impactar en una mayor cohesión social dentro de las familias y en las mismas comunidades.

5.7. El problema de los géneros

En términos de género, o más bien de los géneros, el programa es insuficiente. Esto por que promete un importante apoyo para las niñas y jefas de familia, más la situación es que la mujer vive en una doble explotación, ya que es explotada hacia el interior de sus hogares al cargar con la mayoría de las labores domésticas, la crianza de los hijos, pero además es explotada al desarrollar trabajos agrícolas y artesanales, necesarios para complementar el ingreso familiar. Situaciones de vulnerabilidad de género que el Progres-Oportunidades no puede transformar pues carece de un mecanismo real para transformar este tipo de relaciones de sobre explotación.

En cuanto a la escolarización si bien el programa desarrolla un enfoque de género, los principales beneficios van hacia las niñas y jovencitas menores de 16 años, lo cual sí incentiva su escolarización, olvida a las mujeres adultas, quienes se benefician sólo parcialmente con el acceso a los servicios de salud, lo cual también es un acierto pues mejora su capacidad física, pero en su conjunto y considerando su posición de vulnerabilidad extrema estos apoyos no resultan suficientes para romper con las situaciones de explotación, discriminación y exclusión de las jefas de familia.

Consideramos que el diseño a favor del género del programa está mal planteado ya que no se ha dado cuenta de que los procesos de vulnerabilidad de los jefes de familia tienen que ser atendidos como condición indispensable para eliminar la condición de vulnerabilidad de las jefas de familia. De esta forma el programa no trabaja prácticamente con los varones jefes de familia, pues sus apoyos no les tocan en ningún momento, por lo que reproduce un síndrome de precariedad del adulto varón compuesto por la cadena causal desempleo-enfermedad.

6. La focalización como reproductora de la desigualdad

Una vez revisado el sistema social de la vulnerabilidad de estas comunidades campesinas del Valle del Mezquital y ver de qué forma el Progres-Oportunidades produce acción social y a su vez procesos de cambio social, lo que aparece como una constante es su naturaleza en tanto que estrategia social de exclusión y discriminación social: excluye a los pobres extremos o indigentes y practica distintas formas de discriminación en el grupo de los pobres relativos, a nivel del género (femenino y masculino) y las clases sociales del campo, reproduce las relaciones asimétricas entre regiones, y no logra cubrir los espacios de vacío que dejan las políticas universales de educación y salud, no produce cambio en la situación de explotación en el campo. Es decir, a pesar de su planteamiento multidimensional en tres

esferas de acción (alimentación, educación y salud) no logran cubrir la totalidad de las necesidades incluidas en el sistema social de vulnerabilidad de las comunidades campesinas estudiadas. El programa aparece así como poco complejo, sobre todo al dejar fuera de su diseño y acción aspectos fundamentales para atacar la pobreza y su círculo vicioso. El Progres-Oportunidades no toca las relaciones estructurales de la desigualdad en sus diversas y complejas dimensiones económicas y sociales.

Estos resultados son una paradoja para este tipo de políticas, en donde se supone que la estrategia de focalización lograría una mayor eficiencia del programa, no sólo en términos de racionalización del gasto sino en términos de erradicación de la pobreza extrema a mediano y largo plazo. Los hallazgos encontrados en nuestra investigación cuestionan ampliamente los objetivos, diseño y acciones del programa, así como ponen en duda la viabilidad de este tipo de políticas en el contexto Latinoamericano, caracterizado por la existencia de importantes estructuras de la desigualdad. Es necesario no dejar de mencionar que el programa Progres-Oportunidades es presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo como el modelo de política a seguir en todo el continente para erradicar la pobreza.

7. Reflexiones finales

La evaluación de políticas públicas es algo común en los gobiernos hoy en día, más los diseños teórico-metodológicos empleados tienden a centrarse en los programas mismos y no en sus efectos sociales, por lo que creo que es necesario enfatizar algunos elementos que ayuden a pensar críticamente la nueva generación de políticas públicas neoliberales. En este sentido creo importante:

a. Repensar los conceptos ya aceptados en forma irreflexiva por las ciencias sociales; entre ellos el concepto de pobreza. Éste ha terminado por nublar el contenido sociológico de lo que significa la carencia material, pues sólo representa una medida sintética que indica el nivel de ingreso dentro de una serie de estratos sociales, el problema es que al hacerlo supone que el ingreso en sí mismo puede decir algo sobre la carencia, lo cual creemos no es así, pues detrás de la carencia existe un sistema de desigualdades que la explican, es decir, el concepto de pobreza es débil al momento de pensar sistemas de relaciones entre economía y creación de lo social. Es un concepto económico pero no sociológico.

b. Ensayar procesos de evaluación de políticas sociales políticamente no correctos. Por ejemplo en el caso que nos ocupa del Progres-Oportunidades se han realizado evaluaciones de forma más o menos periódica, además han sido trabajadas en coordinación con instituciones externas nacionales e internacionales, pero los resultados de estas normalmente centran su discurso en los aspectos positivos de programa, obviando la crítica.

c. Proponer acercamientos metodológicos cualitativos en donde tengan una centralidad la voz de los sujetos sociales; esto permite conocer y comprender la acción social producida por los programas públicos, o sea, conocer de qué manera generan procesos de autonomía, de creación y subordinación al poder, de ciudadanía, de organización social, en fin, los diseños cualitativo-estructurales permite conocer cómo se genera lo social en tanto que proceso de autopoiesis.

d. Plantear estudios de la política social desde el conocimiento del sistema de desigualdades sociales y económicas, lo que significa preguntarse por los elementos de conexión estructural existentes entre lo económico y lo social que expliquen la carencia y las

situaciones de riesgo ante la modernidad y sus procesos modernizadores. También este tipo de acercamiento implica el establecimiento de un marco normativo indispensable para pensar los alcances sociales de las desigualdades en el contexto de la modernidad, o sea, el objetivo último no es sólo medir objetivamente el cambio sino evaluar los efectos de las políticas públicas en términos de procesos de cambio socio-histórico a mediano y largo plazo.

Queda mucho por conocer de la pobreza como sistema social de vulnerabilidad, así como también de los programas sociales focalizados y su capacidad para generar cambio social, por lo que es necesario la realización de mayores trabajos desde una perspectiva cualitativa, lo que permitiría una comparación de resultados entre diversos contextos sociales y económicos, con la esperanza de que este cúmulo de conocimiento derive en la construcción de criterios metodológicos críticos y normativos para la evaluación de lo público desde una perspectiva más democrática.

8. Bibliografía

Arzate Salgado, Jorge G. (2004), *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Sedesol (1999). *La política social del Gobierno de México. Resultados 1996-2000 y retos futuros*, Sedesol, México.

Reseña biográfica

Jorge Guadalupe Arzate Salgado (Toluca, 1966). Estudió la licenciatura en Sociología en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) donde obtuvo la Presea *Ignacio Manuel Altamirano* al mérito universitario; es Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana y Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca. Actualmente se desempeña como Subdirector Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM, en donde labora desde 1991. Como sociólogo se ha especializado en metodología cualitativa, evaluación de políticas públicas educativas y sociales, así como en teoría de las desigualdades sociales. Ha leído trabajos académicos en diversas instituciones académicas de México, España y Perú. Ha publicado artículos especializados en ciencias sociales, ensayo y reseñas en las revistas *Convergencia*, *La Colmena*, *Castálida*, *Tierra Adentro* y *Espacios Públicos*; en forma reciente ha publicado los siguientes capítulos de libro: *Elementos para construir una teoría de la equidad entre géneros. El caso de la política de lucha contra la pobreza extrema en México* (en: *Género y poder: diferentes experiencias mismas preocupaciones*, Ivonne Vizcarra B. [Coord.], Universidad Autónoma del Estado de México, México) y *Elementos conceptuales para la construcción de una teoría sociológica de la carencia* (en: *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina: nuevas perspectivas analíticas*, Mota D., Laura Mota D. y Antonio D. Cattani [Coords.], UAEM-Universidad Federal de Rio Grande Do Sul-Asociación Latinoamericana de Sociología), así como el libro *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico* (Gernika-UAEM). inas mexicanas.