

Evaluación de un programa de lucha contra la pobreza extrema en México desde una perspectiva cualitativa y microsociológica¹

Jorge Arzate Salgado²

Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

El fenómeno de la pobreza es hoy en día un gran problema para América Latina, ante lo cual los gobiernos han venido desarrollando diversas alternativas de política social para tratar de reducir sus efectos. Por tanto, es necesario plantear alternativas metodológicas para evaluar el funcionamiento y efectos de los programas de lucha contra la pobreza. En este sentido, el artículo presenta una experiencia de evaluación de un programa de lucha contra pobreza extrema desde una perspectiva cualitativa y microsociológica, es decir, se busca

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como ponencia en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Santiago de Chile del 18 al 21 de Octubre de 2005, como parte del panel "Las estrategias de lucha contra la pobreza hoy en Argentina, México y Venezuela: resultados, retos y perspectivas." Agradezco los comentarios a este trabajo de Myriam Cardozo, Neritza Alvarado y Susana Hintze.

² Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor por la Universidad de Salamanca, miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I. E-mail: arzatesalgado@yahoo.com.

comprender de qué forma este tipo de programas tienen capacidad de transformar, dentro de las instituciones básicas de la sociedad (familia, comunidad, escuela), el sistema de las desigualdades sociales que configuran la realidad de la pobreza, así como comprender cómo los diversos agentes sociales que participan en programas producen cambio en el contexto de su sistema de relaciones sociales inmediatas. Se trata de una perspectiva crítica frente a las concepciones que evalúan políticas desde el punto de vista del Estado, normalmente, centradas en una noción de eficiencia presupuestaria.

Palabras clave: sociología cualitativa, desigualdad, evaluación de políticas sociales, pobreza extrema, exclusión.

Abstract

EVALUATION OF A PROGRAM TO FIGHT EXTREME POVERTY IN MEXICO. A QUALITATIVE AND MICROSOCIOLOGICAL PERSPECTIVE

This paper presents an evaluation of a program to fight extreme poverty in Mexico since a microsociologist perspective. In this sense, the author, on one hand, examined the capacity of social programs to transform the poverty situation and the inequity inside the basic social institutions (family, community, school); on the other hand, this work try to understand how the social agents as participants in social programs are able to produce changes in the social relations system. This essay, based on a case study, tries to go beyond the current analysis of efficiency and budgetary components of social programs.

Key words: *qualitative sociology, inequity, social policies evaluation, extreme poverty, exclusion*

³ El PROGRESA tuvo cambios en su diseño a partir del año 2000, cambiando su nombre por el de OPORTUNIDADES. Entre los cambios relevantes está la incorporación de beneficiarios en zonas urbanas, así como el otorgamiento de becas a estudiantes del nivel medio superior. Actualmente OPORTUNIDADES tiene una cobertura nacional de atención de más de cinco millones de familias, lo cual deja ver su importancia. Ver: <http://www.oportunidades.gob.mx>

Introducción

El programa del Gobierno Federal mexicano de Educación Salud y Alimentación (en lo sucesivo denominado como PROGRESA)³, 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, que se caracterizan por estar diseñadas desde una noción de eficiencia en su operación, gasto y en las cuales 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 este artículo se presentan algunos resultados de una evaluación cualitativa y microsociológica realizada al PROGRESA en el año 2000. El objetivo general del trabajo es hacer una lectura crítica sobre los efectos que el programa tenía entonces en la construcción de la acción social y el cambio en comunidades campesinas pobres.

El PROGRESA continúa hoy en día trabajando, de hecho ha cambiado algunos componentes de su diseño y ha aumentado significativamente su cobertura. Por tanto, a continuación nos ocuparemos de su primera versión la cual operó entre 1997 y 2000. Hay que decir que es uno de los pocos programas que en México han sido objeto de evaluación, pues existen varios trabajos en este sentido, tanto desde perspectivas cuantitativas como cualitativas, aunque predominan las primeras.

Esta evaluación, al contrario de las versiones oficiales, que han realizado grandes encuestas y extensos trabajos de campo, se ha llevado a cabo desde una perspectiva cualitativa estructural, así como desde un punto de vista microsociológico. En este sentido, pensamos que los hallazgos encontrados son útiles, no tanto por presentar una visión de conjunto, sino porque nos permiten pensar los procesos de acción social que generan y le dan sentido al programa, es decir, nos permite comprender de qué forma la acción gubernamental construye, reproduce y recrea la realidad social de las desigualdades sociales, pero sin olvidar las condiciones histórico-sociales y regionales que las explican.

Metodología de la investigación

El PROGRESA fue creado para trabajar en comunidades rurales con altos índices de pobreza, que venían de sufrir las consecuencias de la crisis económica de finales de 2004, también conocida como “el error de diciembre”, cuando el Estado mexicano se quedó sin recursos para atender la creciente población que cayó en la pobreza extrema, sobre todo en el campo donde se sabía que la profundidad de la pobreza extrema era importante (Levy, 1994).

El trabajo se llevó a cabo en dos comunidades rurales del Valle del Mezquital (municipio de Alfajayucan, Estado de Hidalgo, México), compuestas por comunidades ejidatarias campesinas de la etnia hñahñú (también conocida como Otomí). De esta forma, se realizó un análisis histórico-social y de la región, utilizando fuentes secundarias y estadísticas. El objetivo de esta primera etapa era conocer la situación estructural de las desigualdades sociales.

Este análisis puso especial atención en la distribución de la tierra y el agua, pues son los dos factores económicos fundamentales que explican históricamente la desigualdad y la inequidad en el acceso a los recursos, así como la estructura social de la región. Posteriormente se hizo un análisis sobre la dotación de servicios públicos existentes en las comunidades estudiadas, lo cual permitió comprender la situación de vulnerabilidad en que las familias vivían.

Finalmente, se realizó un trabajo de campo aproximadamente durante un mes que incluyó observación, entrevistas a profundidad y mesas de discusión con los beneficiarios y no beneficiarios del programa, además de maestros, médicos, administrativos y personal operativo del programa, autoridades locales, cooperativas productivas de los padres de familia, con el fin de reconstruir el sistema de relaciones sociales producto de la acción del programa.

Esta última parte de la investigación se centró en la familia, entendiendo que esta institución es la que en principalmente recibía los beneficios del programa, luego se pensó en la escuela, la comunidad y la clínica rural como tres instituciones que giraban en torno a la familia y que, en su conjunto, constituían el mundo de acción del programa.

El trabajo de campo produjo una serie de datos cualitativos, los cuales no se presentan íntegramente en este trabajo; así, sólo aparece la reflexión sobre sus resultados.⁴ La perspectiva cualitativa se usó para buscar un acercamiento con la realidad para que se pudieran comprender los procesos de la acción social de los sujetos que participan en las diversas acciones de la política. Esto último permite realizar una lectura transversal, descentrada, de las políticas públicas, es decir, 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 social concretos. Por consiguiente, esta perspectiva metodológica ayuda a comprender los procesos de construcción de la estructura social inducidos por las políticas gubernamentales (Adelantado, 1999).

En términos epistémicos la perspectiva cualitativa se centró en el concepto de reflexividad, que busca comprender el sentido de la acción social en términos de un efecto recíproco entre sujeto-sujeto y sujeto-sistema social, así como producto de la interacción social entre objeto e investigador (Lamo de Espinosa, 1990).

Teóricamente la reconstrucción del sistema de relaciones sociales generadas por el programa, se realiza gracias al concepto de relaciones sociales de la vulnerabilidad, el cual funciona como eje articulador de la acción social que genera el Progreso. El resultado es la comprensión de los efectos fragmentadores en términos de la cohesión social que los mecanismos de focalización producen en las comunidades, así como los efectos con relación a la reproducción de las desigualdades sociales.

El estudio parte de la premisa teórica de que el problema de la desigualdad es fundamental para comprender las situaciones de carencia social y económica en el campo campesino mexicano.⁵ Esto significa que el concepto de pobreza no es suficiente para comprender la carencia en comunidades rurales.⁶

⁴ El contenido del trabajo de campo puede verse en: Arzate, 2005b.

⁵ Se hace la distinción de "el campo campesino", pues en el país existen otros sectores sociales en el campo, como es el caso de los pequeños productores o los grandes empresarios de la agricultura de exportación, los cuales presentan otra situación social y económica muy distinta a la situación de los campesinos.

⁶ Sobre una crítica de naturaleza teórica al concepto de pobreza, véase Arzate, 2004.

De esta forma se entiende la desigualdad como un sistema de situaciones económicas y sociales en torno a procesos de explotación, discriminación y exclusión (Fernández y Enguita, 1998). Cuando se habla de desigualdad, más bien se hace referencia a un sistema de desigualdades que, desde un punto de vista de la acción social, se puede denominar como sistema social de la vulnerabilidad.

Este último concepto sociológico es entendido como proceso histórico-social en tanto 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, a su vez, como una situación histórica concreta en donde las personas y sociedades ponen en riesgo su condición humana y por ello tienden a la carencia de poder (de micropoder) para mejorar su situación.

El diseño del programa

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 trabajaba tres componentes fundamentales:

1. *Componente educativo.* Consistía en una serie de apoyos educativos para facilitar 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 incentivaba con mayores estímulos económicos a las niñas.

2. *Componente de salud.* Se daba 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 producir una actitud preventiva, mediante el fomento del autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

3. *Componente de alimentación.* Consistía en dar apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias de menos recursos, haciendo hincapié en que esto tenía 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 de acuerdo a lo que suponía el programa, son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales.

Como el PROGRESA brindaba apoyos de diversa naturaleza (educación, salud y alimentación) su enfoque era integral. El programa era coordinado desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal mexicano, pero participaban en su puesta en operación las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Salud (SSA), de Educación Pública (SEP), y algunas dependencias federales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Nacional Indigenista (INI)⁷, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En el ámbito local participaban los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales. De tal manera que el PROGRESA operaba con una amplia y compleja red burocrática y política que cubría prácticamente todo el territorio nacional.

La identificación de las familias beneficiarias se realiza mediante un método de focalización. Esta metodología de selección de beneficiarios es desarrollada 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)⁸ y salud (clínica de primer nivel) en las comunidades calificadas como de alta marginalidad.

⁷ Hoy Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.

⁸ Ahora también bachillerato.

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, en teoría, el programa presenta 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 encarga de dar seguimiento al desarrollo del programa en la comunidad y que servirá de enlace entre los operadores oficiales y las familias beneficiarias.⁹

Los apoyos del Progreso se guiaban 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. En consecuencia, es a ella a quien se le proporcionan los recursos y se le confiere la responsabilidad de su administración y distribución en el hogar.

⁹ En la actualidad funciona el mecanismo de densificación de cobertura, en donde los interesados pueden demandar su inserción al programa a través de un módulo.

•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. Sin embargo, 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 de 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 autosuficiente. Es decir, no elimina la pobreza del presente, en todo caso la mitiga, y busca erradicarla en la siguiente generación, por esta razón todos los recursos se dirigen a 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 PROGRESA no podían recibir subsidios del programa de tortilla (FIDELIST)¹⁰ y de leche (LICONSA).

¹⁰ Programa social que ha dejado de existir.

- 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.

- Dirige a las comunidades una extraordinaria cantidad de recursos, lo cual supone que se contribuye a reactivar su economía local.

En cuanto a los apoyos, el PROGRESA otorgaba 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 el año 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 y 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 que 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 Salud. Los servicios de salud incluyen la revisión sistemática de la salud de la familia; se registra el 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 comprarlo, 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 ella depende la entrega 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 el 100% de los micronutrientes diarios requeridos (proteínas, vitaminas, hierro, zinc) y 20% de las necesidades calóricas.

En términos operativos el programa era coordinado desde la federación; luego recorría diversas escalas de la administración pública: estatal, municipal y local. Cada estado de la República tenía una coordinación del programa, que es la encargada de organizar a todas las instancias gubernamentales que participan para hacerlo realidad; existía una coordinadora regional y otra municipal; ésta última opera el programa en el ámbito de las localidades o comunidades.

Ninguna de estas instancias operativas tenía capacidad de decisión sobre las etapas operativas del programa, ya que las decisiones y procesos de planeación se realizaban en las oficinas centrales de la SEDESOL en la Ciudad de México. La cadena de coordinaciones no hacía más que recoger sistemática y periódicamente información y enviarla a la capital, a la vez que ejecutar los apoyos y realizar el correspondiente seguimiento administrativo; teóricamente, no tenía ninguna ingerencia en las fases de selección del programa ni intervenía en procesos de evaluación.

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. Pero, 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 (Martínez, 1991).

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 (Finkler, 1974), entre indígenas y mestizos, así como entre campesinos y caciques (Bartra, 1975). Esta situación 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, que en consecuencia 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 cual 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.

El Valle del Mezquital ha sido y es una importante zona de migración de mano de obra hacia la capital del país y hacia los Estados Unidos. En la actualidad existen emigrantes en casi cada familia de las comunidades.

La reproducción de las desigualdades sociales

a. ¿Pobreza extrema o indigencia?

Una vez reconstruido cualitativamente el sistema social de la vulnerabilidad, se encontró en estas comunidades campesinas que el programa PROGRESA-OPORTUNIDADES en realidad no trabajaba con la pobreza extrema y que lo hacía 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 sociológicamente 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.

b. 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 presentaban un grado de desnutrición que iba de leve a moderada, mientras que los niños en pobreza extrema o indigencia era de moderada a grave. En el caso de las personas en pobreza extrema era probable encontrar algún tipo de enfermedad mental. Por su parte, el acceso a servicios de salud básicos era irregular para las familias en pobreza relativa, mientras que para las familias en pobreza extrema normalmente se encontraban excluidas de este servicio.

En términos de escolarización, tenemos que los niños en pobreza moderada pueden asistir a la escuela en una buena proporción y permanecer en ella hasta la secundaria, aunque su instrucción escolar es de baja calidad y sus oportunidades disminuyen conforme avanzan en la escala educativa.

Por el contrario, 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.

c. Construcción de autonomía o de 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 habían 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 emigrantes y carecer de tierra propia, se encontraban excluidos de cualquier tipo de organización que les permitiera desarrollar capacidades de agencia política.

Por consiguiente, en el primer caso existe la posibilidad de construir procesos de autonomía política. En este sentido, la acción del PROGRESA era poco importante pues no promovía la acción colectiva y no se manejaba bajo el principio de ciudadanía, de esta manera la acción del programa tendía a la subordinación de los actores sociales hacia el Estado, lo cual se acentuaba por el carácter vertical del programa.

d. 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, quien ejerce una actuación netamente discriminatoria hacia la clase campesina.

En el caso de los pobres extremos del campo al no contar con tierra propia, les queda como única opción laboral el trabajo como jornaleros, lo cual 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, sufrida por la mayoría de los jefes de familia no era atendida por el PROGRESA, que no tenía impacto en la situación de explotación sufrida por la mayoría de los jefes de familia en estas comunidades.

e. Política social universal y focalizada: desigualdades y ciudadanía

En lo que corresponde a la política social mexicana, su actual configuración institucional consiste en una política de bajo perfil equitativo, regresiva y excluyente, sobre todo en lo que se refiere a la atención de los grupos indígenas; también es discriminadora de la mujer y lo es hacia ciertas clases sociales como la campesina y 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 como la de educación básica y la de salud y, por otro, el sistema de políticas focalizadas que se concretan básicamente en programas de lucha contra la pobreza.

Aunque en la realidad las políticas universales no alcanzan a toda la población, sobre todo la de salud a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, debido, entre otras cosas, a que fueron ancladas al empleo formal (Barba, 2002), se suponía que el PROGRESA debería cubrir estos vacíos, pero en la realidad lo que hacía era atender sólo a un segmento de población en pobreza relativa dejando fuera a un importante grupo de familias de estas comunidades.

En lo relativo al conjunto de programas focalizados de lucha contra la pobreza que trabajaban 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 (LICONSA) y el PROGRESA, al trabajar con segmentos de la población en pobreza relativa, reproducían desigualdades y terminaban 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 económica y sistema de desigualdad social en la región; pero, tal vez la característica más relevante de estas políticas era su naturaleza autoritaria.

La no participación democrática de los sujetos sociales en este programa era 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 hacía del programa una tecnología de intervención social gubernamental que evade la noción de ciudadanía y, al hacerlo, reproducía las relaciones sociales de clientelismo, vulnerando de esta forma los derechos sociales ciudadanos.

f. Desigualdades entre regiones

El ProgresA no mejoraba las relaciones asimétricas entre regiones y campo-ciudad, en todo caso las hace más evidentes. Esto se debe a

que no ensayaba estrategias de desarrollo productivo (micro-empresarios) en las comunidades donde trabajaba. 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 tampoco logrará un impacto en cuanto a una mayor cohesión social dentro de las familias y en las mismas comunidades.

g. El problema de los géneros

En términos de género, o más bien de los géneros, el programa era insuficiente. Esto porque prometía un importante apoyo para las niñas y jefas de familia, sin embargo, la situación era que la mujer vivía en una doble explotación, ya que era explotada hacia el interior de sus hogares al cargar con la mayoría de las labores domésticas, la crianza de los hijos, pero además era explotada al desarrollar trabajos agrícolas y artesanales, necesarios para complementar el ingreso familiar. El PROGRESA no podía transformar de raíz estas situaciones de vulnerabilidad de género, pues carecía de un mecanismo real para modificar este tipo de relaciones de sobreexplotación.

En cuanto a la escolarización, si bien el programa desarrollaba un enfoque de género, los principales beneficios iban hacia las niñas y jovencitas menores de 16 años, lo cual sí incentivaba su escolarización. En cambio, olvidada a las mujeres adultas, quienes se beneficiaban sólo parcialmente con el acceso a los servicios de salud, ya que si bien estos mejoraban su capacidad física, considerando su posición de vulnerabilidad extrema, estos apoyos no resultaban 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 estaba mal planteado ya que no se considera que los procesos de vulnerabilidad de los jefes de familia deban ser atendidos como condición indispensable para eliminar la condición de vulnerabilidad de las jefas de familia. De esta forma, el programa no trabajaba con los varones jefes de familia, pues sus apoyos no les tocan en ningún momento, por tanto, se reproduce un síndrome de precariedad del adulto varón compuesto por la cadena causal desempleo-enfermedad (Arzate, 2005a).

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 la forma en que el PROGRESA 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: excluía a los pobres extremos o indigentes y practicaba distintas formas de discriminación en el grupo de los pobres relativos, a nivel del género (femenino y masculino) y las clases sociales del campo; reproducía las relaciones asimétricas entre regiones; no lograba cubrir los espacios de vacío que dejan las políticas supuestamente universales de educación y salud; no producía 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 lograba 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 PROGRESA no tocaba 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, ya que 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 mexicano, caracterizado por la existencia de importantes estructuras de la desigualdad.

Es necesario no dejar de mencionar que el programa PROGRESA es presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo como el modelo de política a seguir en todo el continente para erradicar la pobreza, pero dado sus efectos reproductores de la desigualdad, es necesario verlo con desconfianza.

Conclusiones

La evaluación de políticas públicas es algo común en los gobiernos hoy en día, mas los diseños teórico-metodológicos empleados, tienden a centrarse en los programas mismos (problema de diseño, eficiencia presupuestal, problemas de operación) y no en sus efectos sociales o de cambio social, por lo que creemos que es necesario enfatizar algunos elementos que ayuden a pensar críticamente la nueva generación de políticas públicas neoliberales. En este sentido es 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 que 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, autónomos intelectual e ideológicamente

del Estado. En el caso que nos ocupa, se han realizado evaluaciones de forma periódica, en coordinación con instituciones externas nacionales e internacionales, pero sus resultados normalmente centran su discurso en los aspectos positivos del 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, es decir, 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 permiten 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.

Este tipo de acercamiento también 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 consiguiente, es necesaria la realización de mayores trabajos desde una perspectiva cualitativa, la cual tiene como mérito ilustrar las situaciones de vulnerabilidad social y, a la vez, ir comprendiendo los efectos no estadísticos de las desigualdades y de los mismos programas gubernamentales. Es decir, comprender la calidad específica, histórica, de las oportunidades y los recursos disponibles en un tiempo determinado con que cuentan las familias, pero no como magnitud sino como recursos sociales en sí mismos, reflexivos, o sea, como herramientas sociales para el establecimiento de lo social, del sentido y sus racionalidades.

Una perspectiva cualitativa, además, permite reconocer la capacidad de acción política y de creación de autonomía de los actores sociales, agencia necesaria para remontar definitivamente sus situaciones de exclusión, discriminación y explotación.

En fin, lo cualitativo es y representa una historia, antes que una magnitud, por lo que implica reflexividad como método de acción del investigador, a la vez que como método para construir e interpretar el dato. Estas dos características epistémicas implican que el conocimiento cualitativo no responde al orden estadístico, por lo que lo cualitativo se configura siempre como sistema de relaciones y, por tanto, como complejidad de sentido.

Esto quizá se pueda hacer con otro método cualquiera que sea, sí..., pero sin el brillo que la narración etnográfica imprime al dato, sin la lucidez de sentido que la cercanía otorga, sin la subjetividad histórica que surge de la reflexión de los sujetos al entablar un diálogo.

De esta manera, creemos que la perspectiva cualitativa siempre estará cercana a una situación humana, o sea, será una perspectiva situada con respecto a los sujetos y la realidad de manera no funcional, pensada horizontalmente, y quizá esto es lo que significa la reflexividad: pensamiento desde una situación encarnada históricamente, pensamiento desde un punto de vista no alienado. Si es de esta forma, entonces la reflexividad responde a una necesidad política intrínseca: conocer la viabilidad de lo social comprendida desde una postura transversal y en forma ordinaria.

Finamente, cabe decir que la investigación cualitativa comparada de las políticas públicas sociales, permitiría una revisión de resultados entre diversos contextos sociales y económicos, con la esperanza de que este cúmulo de conocimiento derive, a mediano plazo, en la construcción de criterios metodológicos críticos y normativos para la evaluación de lo público desde una perspectiva democrática.

Bibliografía

- ADELANTADO, J. et al (1999). Las relaciones entre política social y estructura social. En: *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, núm. 22, España.
- ARZATE S., J. (2004). 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.), Universidad Autónoma del Estado de México-Universidad Federal de Rio Grande Do Sul-Asociación Latinoamericana de Sociología, México.
- (2005a). 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.
- (2005b). *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- BARBA S., C. (2002). El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México. En: Alonso, Jorge et al (Coords.), *El futuro del Estado de Bienestar*, Universidad de Guadalajara-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Goethe Institut. Guadalajara, México.
- BARTRA, R. et al (1975). *Caciquismo y poder político en el México rural*. Siglo XXI, México.
- FERNÁNDEZ-ENGUITA, M. (1998). *Economía y sociología. Para un análisis sociológico de la realidad económica*, CIS, España.
- FINKLER, K. (1974). *Estudio comparativo de la economía de dos comunidades de México. El papel de la irrigación*. INA-SEP, México.
- LEVY, S. (1994). La pobreza en México. En: Vélez, F., *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. ITAM-FCE, México.
- MARTÍNEZ A., C. y SARMIENTO, S., Coord. (1991). *Nos queda la esperanza. El Valle del Mezquital*. CNCA, México.
- PROGRESA (1999). Guía de incorporación de familias Beneficiarias. Progresá-Sedesol, México.
- SEDESOL (1999a). La política social del Gobierno de México. Resultados 1996-2000 y retos futuros, Sedesol, México.
- (1999b). La política social del Gobierno de México. Resultados 1995-2000 y retos futuros. En: [http:// www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

(1999c). Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances. Sedesol, en: <http://www.sedesol.gob.mx/Progresalibro/indice.htm>

(1999d). Programa de Educación, Salud y Alimentación; Progresal. Principales características y orientaciones estratégicas. En: <http://www.sedesol.gob.mx/progresal>