

Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey

Oscar Alfonso Martínez Martínez

Universidad Iberoamericana / oscar.martinez@uia.mx

Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Universidad Autónoma de Tamaulipas / rcogco@uat.edu.mx

Abstract: The decentralization seeks to optimize governmental actions so that they have the greatest impact on society. In this logic, a binomial is established between such concept and social programs, among them the conditioned transferences, which grant a monetary income with in views of being invested on the beneficiaries' human capital. An example, is Oportunidades (*Opportunities*) in Mexico, which in respect to decentralization, looks for municipality liaisons and community committees to be the linking point between federal, local government, and the beneficiaries so that the information may flow both ways. In reality, this does not always occur, in fact a research which took place in northeastern Mexico found a high degree of poor coordination among federal, state and municipal authorities in relation to training and information, having a repercussion in the program's efficiency. In that same sense, it was found that the Community Promotion Committees do not have a clear vision regarding the role they play in the program. All of this generated frictions in the social fabric and a low impact in human capital investment inside the households.

Key words: decentralization, social policies, poverty, evaluation and human capital.

Resumen: La descentralización busca la optimización de las acciones del gobierno para que éstas tengan el mayor impacto en la sociedad. Bajo esta lógica se establece un binomio entre dicho concepto y los programas sociales, dentro de ellos los de transferencias condicionadas que otorgan un ingreso monetario al hogar con la finalidad de ser invertido en el capital humano de los beneficiarios. Un ejemplo es el Oportunidades de México, que en materia de descentralización busca que los enlaces municipales y comités comunitarios sean el punto de vinculación entre el gobierno federal, el local y, finalmente, con los beneficiarios, de tal forma que la información pueda fluir en ambos sentidos. En la práctica esto no siempre sucede, pues en la investigación realizada en el noreste de México se encontró un alto grado de falta de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en materia de capacitación e información, repercutiendo en la eficiencia del programa. En ese mismo sentido se halló que los Comités de Promoción Comunitaria no tienen una visión clara respecto al papel que desempeñan dentro del programa. Todo ello generó un desgaste del tejido social y un bajo impacto en la inversión de capital humano al interior del hogar.

Palabras clave: descentralización, política social, pobreza, evaluación, capital humano.

Introducción

La política social es una función del Estado para atender las desigualdades sociales, mediante la ejecución de acciones orientadas hacia la educación, salud, alimentación, seguridad social e infraestructura básica. Actualmente se aplica en un contexto donde impera un proceso de descentralización de funciones administrativas, cuyo objetivo es mantener niveles de eficiencia en la distribución y ejecución del gasto y de funciones operativas, que permitan mejorar la implementación de los programas de atención a la pobreza, con la finalidad de que sus resultados se vean reflejados finalmente en las condiciones de vida de las personas con mayor marginación. Por ese motivo los programas de atención a la pobreza han sufrido distintos cambios, uno de los primeros fue la creación del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1982, cuyos recursos fueron asignados por medio del Programa Nacional de Solidaridad de 1988 a 1994. A partir de 1996 se amplía la transferencia gradual de funciones, responsabilidades y recursos, mediante el impulso al desarrollo del capital físico para la atención a la pobreza a favor de los estados y municipios.

La descentralización de las transferencias fue creciendo y tomando nuevos matices; la presencia de las aportaciones, así como la creación de nuevos fondos y programas (como el Oportunidades), con el propósito de atender los problemas relativos a la pobreza, lo cual generaría mayor facilidad en su manejo operativo, donde se involucraría a los tres niveles de gobierno así como a la ciudadanía, finalmente repercutiría favorablemente en la eficiencia de los programas en el logro de sus objetivos. Ante dicho escenario de modernización administrativa los programas sociales deberían encontrar los elementos necesarios para su óptimo desarrollo.

Uno de ellos es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), emprendido en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y que posteriormente, en 2002, se transformó en el Programa Oportunidades (PrOp), sufriendo algunas modificaciones en su cobertura, ya que se extiende a la mayor parte de las entidades federativas tanto urbanas como rurales, así como en los niveles escolares que cubren las becas, pues antes se entregaban hasta el nivel medio básico pero ahora cubren a los jóvenes de educación media superior. El PrOp, al igual que su antecesor (Progres), forma parte de los llamados programas de transferencias condicionadas, los cuales otorgan una cantidad monetaria llamada transferencia a sus beneficiarios, para que éstos la utilicen en la formación de capital humano.

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

De ahí que el PrOp se inserte en la línea de inversión en capital humano, a través de tres componentes (educación, salud y alimentación) que trabajan correlacionadamente y donde las transferencias deben impulsar el desarrollo de estos factores; sin embargo, los resultados que se han encontrado y que se discutirán en el apartado siguiente hacen cuestionar si: ¿realmente el PrOp tiene una óptima operacionalización en el ámbito local? ¿Realmente se está involucrando a los actores más cercanos (beneficiarios y municipio) en la aplicación del programa? En el caso de que las respuestas fueran afirmativas, surgen otras interrogantes: ¿Los actores sociales cuentan con la información necesaria para realizar su trabajo? ¿Al municipio se le otorgaron las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones? Al conocer las respuestas tendremos la pauta para responder si el PrOp es realmente eficiente en la generación de capital humano. Estas interrogantes dan pauta al establecimiento del objetivo del trabajo, el cual es: *Conocer la forma en que se ha operacionalizado el PrOp y el impacto de éste en la eficiencia de generación de capital humano, en un contexto de descentralización administrativa de las acciones gubernamentales.*

La metodología del trabajo fue cualitativa, utilizando entrevistas en profundidad a vocales del PrOp, al enlace municipal y a algunas titulares beneficiarias del mismo. El contexto fue la colonia Fernando Amilpa, del municipio General Escobedo en Nuevo León, la cual pertenece al Área Metropolitana de Monterrey (AMM), en donde existen altos porcentajes de pobreza, convirtiéndolo en un contexto ideal para este estudio. Además, permitió tener una visión de la eficiencia del PrOp desde una perspectiva macro hasta una micro (unidades domésticas), para poder analizar sus impactos.

El desarrollo del presente documento se divide de la siguiente manera: una sección denominada “Entre los aspectos teóricos y la realidad social”, en la cual se realiza el análisis en un doble ámbito: primero se exponen los aspectos teóricos de la descentralización para contrastarlos con las evidencias encontradas en el estudio; en segundo lugar se muestran los principales hallazgos de estudios antecesores en contextos rurales y semiurbanos de extrema pobreza, en relación con la forma en que han utilizado las transferencias. Con dichos elementos se efectúa una comparación con los resultados en el lugar de estudio. Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación, en las que se puede observar la existencia de una falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en la operación del programa, lo cual ha originado problemas entre las vocales del comité comunitario y las demás beneficiarias; asimismo, se analiza cuál ha sido la repercusión de todo ello a niveles micro, o sea, en los hogares.

Entre los aspectos teóricos y la realidad social

En esta sección se discuten los aspectos teóricos y empíricos de diversas investigaciones, al mismo tiempo se contrastan con los resultados de la investigación. Para ello se ha dividido en dos apartados, en el primero se verá lo relacionado con la descentralización desde un nivel macro hasta la forma en que se encumbra operando en el contexto de estudio; en el segundo se presentan las evidencias sobre la utilización de las transferencias en contextos rurales y semiurbanos de extrema pobreza, para después analizarlos con los hallazgos encontrados en el estudio.

Descentralización

La descentralización como proceso implica la transferencia de competencias para la toma de decisión y de gestión de una administración central a otras subnacionales o locales (Finot, 2001), y sus alcances impactan directamente a nivel municipal (Martínez y Ziccardi, 2000), en diferentes áreas de su desarrollo, incluso en materia de política social y, desde luego, en la atención a la pobreza y grupos vulnerables (Guillén, 2003). Lo anterior justifica la importancia de analizar el proceso y su impacto en el municipio, debido al debate existente en el ámbito político y académico que ha despertado el tema.

Una de las primeras manifestaciones que es discutida actualmente se presenta en el plano político a través de la definición misma del municipio y el federalismo mexicano, ya que al mencionarse la federación mexicana se hace alusión a las entidades federativas y al gobierno federal, sin considerar la esfera municipal; es decir, el concepto explícito persiste en el marco tradicional (dual) definido por la Constitución de 1824 y retomado en 1857, que remitía el municipio al entorno legislativo de los estados (Ziccardi, 2000).

En la Constitución de 1917 se enuncian tres órdenes de gobierno, en tanto en el debate federativo sólo se alude al paradigma dual (que remite, como se ha señalado, a la definición del municipio a los estados); de ahí las divergencias entre el federalismo que apunta solamente a dos niveles de gobierno, y la Constitución mexicana que considera tres (Ortega, 1994; Guillén, 2004). Es necesario destacar esto porque el PrOp se instrumenta e implementa en un contexto en el cual una parte de las acciones está descentralizada hacia otros órdenes y niveles de gobierno, pero también otra es desconcentrada, pues transfiere funciones hacia dependencias del gobierno federal establecidas en otras entidades federativas, lo cual hace particular su operación.

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

En el plano de las administraciones locales, éstas asumen cada vez mayor relevancia como producto de los reacomodos del poder público, enunciados en el marco jurídico mediante las modificaciones al artículo 115 constitucional, y más recientemente a la nueva Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, las cuales tienden a darle mayores atribuciones a los espacios locales para ejecutar e implementar desde sus localidades planes y programas de atención a su población más cercana.

Aunque en el caso del artículo 115 constitucional —es necesario señalar— no se alude en ningún momento a las facultades de los municipios en materia de política social, se deja claro cuáles son las principales funciones y atribuciones en diversas áreas de su competencia, entre ellas la provisión de servicios públicos; no así en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en la cual gran parte de los artículos hace referencia a las facultades y compromisos que en este rubro tienen los municipios. Ahora bien, lo anterior es reflejo de las facultades enunciadas en el marco jurídico, respecto a las funciones y compromisos que los ayuntamientos tienen en este ámbito, y otro es el que nos motiva a verificar qué está ocurriendo realmente en los contextos municipales, pues la gran diversidad de espacios hace difícil corroborar la actuación que tiene este nivel de gobierno en la instrumentación de acciones en materia de desarrollo social y, concretamente, en la instrumentación del PrOp.

En otro orden de ideas, si se considera el contenido del artículo 6 de la LGDS referente a los derechos para el desarrollo social, se indican los siguientes: “la educación, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a lo no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹ Estos son los derechos de todos los individuos, pero ¿realmente los ayuntamientos como gobiernos en los espacios municipales están cubriendo tales encomiendas?, o simplemente continúan asumiendo la función de instrumentadores de los planes y programas que en materia de desarrollo social aplican tanto el gobierno federal como el estatal en los municipios.

Derivado de ello, se dirige el análisis en torno a cómo actúan los funcionarios municipales al aplicar las acciones derivadas de la instrumentación de un programa, cuya característica sobresaliente es que en su operación se inserta en un contexto de descentralización parcial de funciones. Desde luego, el escenario político no sólo se limita a los aspectos relativos al marco jurídico que marca la ley, y lo que ocurre en la realidad, existen también otras importantes dimensiones por explorar y que tienen que ver con la forma como se

¹ Cámara de Diputados, Ley General de Desarrollo Social, DOF, 20 de enero de 2004.

desarrolla el municipio y su actuación en las acciones dirigidas a la población más vulnerable.

En el terreno político también están en juego las formas contemporáneas relativas a cómo se manifiesta la democracia local, sus principales actores, instrumentos y mecanismos institucionales que le dan vida y la hacen vigente. Si bien estos elementos centrales en el transcurso y evolución de una administración municipal son relevantes, los actores de la presente investigación serían los grupos políticos más fuertes y las maneras en que éstos interactúan en la búsqueda por acceder al poder; por lo tanto, limitaría significativamente los alcances del objetivo general de este trabajo: analizar el impacto de la descentralización en las administraciones municipales vista desde la instrumentación del PrOp.

No se puede pasar por alto enunciar cuáles son los elementos que en el plano político han generado una atmósfera que ha incidido en el transcurso de las administraciones locales como son: i) reelección inmediata de autoridades municipales; ii) los periodos de los ayuntamientos (en la mayoría de los estados es de tres años); iii) las atribuciones ciudadanas y políticas municipales, que se desprenden de las modificaciones a la Ley de Planeación Democrática y la Participación Comunitaria que se debe dar en el ámbito de la planeación, así como del cumplimiento a los contenidos de la LGDS; iv) la integración de los ayuntamientos que tienen que ver con la distribución de regidores y síndicos, y por último, v) la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, entre otros.

En el aspecto administrativo, el gobierno local ha incorporado una serie de modificaciones en sus procedimientos como producto del proceso de descentralización; se han impulsado acciones de modernización administrativa a través del uso de tecnologías en los sistemas de información y control administrativo, además se ha considerado como alternativa viable la provisión indirecta de algunos servicios públicos, como es el caso de la recolección de basura, seguridad pública, servicios de rastros, entre otros. También se deben tomar en cuenta, entre otras cuestiones, algunas estructuras internas como externas del gobierno municipal, ya que permanecen en algunos casos como un obstáculo que impide alcanzar niveles de eficiencia deseados en los ayuntamientos. Como lo plantea Ortega (1994), en el marco del federalismo han aparecido nuevas fórmulas para desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local, estatal y municipal.

En lo anterior, ya en el trabajo administrativo de los ayuntamientos, se ha evidenciado la necesidad de investigar cuáles son los elementos más re-

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

levantes por considerar en la elaboración e instrumentación de los planes y programas dirigidos al desarrollo social, no sólo desde la perspectiva técnica del proceso de planeación, sino desde el análisis de la atmósfera y contexto en que funcionarios públicos municipales participan en las acciones mismas. Esto tiene que ver con los tipos y formas de organización administrativa al interior de los ayuntamientos, para verificar aspectos que van desde la estructura organizacional, perfiles de funcionarios públicos, hasta la percepción de éstos respecto a la importancia de su trabajo, en aquellas áreas operativas vinculadas con el desarrollo social en su espacio territorial.

En el plano administrativo, uno de los principales objetos de la descentralización de funciones es alcanzar niveles de eficiencia que les permitan a los ayuntamientos optimizar sus recursos, aunque en este entorno el aspecto administrativo no sólo se limita al manejo de los recursos humanos, sino también a las modalidades de provisión de los servicios públicos; las relaciones intergubernamentales en problemas comunes en municipios conurbados por citar algunos casos. Es necesario destacar que al interior de las administraciones municipales existe una inercia muy particular, la cual en múltiples casos inhibe la coordinación adecuada con programas diseñados por otros órdenes de gobierno.

De esta forma, la descentralización y sus efectos en el gobierno local en materia política, administrativa y económica ha influido en la eficiencia del PrOp, ya que su dinámica tiene que ajustarse a los tiempos y tareas establecidas a un programa que sus diseñadores poco o nada consideraron de la dinámica local; para tal efecto, una de las primeras expresiones se encuentran en las acciones del gobierno federal enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo Social (2001-2006), Superación de la pobreza: una tarea contigo, de la que se desprenden 11 líneas estratégicas de acción que le dan sustento a una serie de programas y proyectos propios de la Secretaría en este rubro.

La evidencia empírica

En la instrumentación del referido programa (Oportunidades), las administraciones municipales sólo participan de manera parcial, nombrando a un enlace municipal del programa con la comunidad. Sin embargo, este nivel de gobierno (municipal) no participó en la elaboración del diagnóstico ni actúa sobre el control de las acciones del mismo. Lo anterior ha influido para que los gobiernos locales consideren que en el ámbito del desarrollo social le compete a otras instancias de gobierno instrumentar las acciones pertinentes en sus espacios locales, para atender a los grupos más vulnerables.

Al respecto, en entrevista, el enlace del municipio de General Escobedo, expresó lo siguiente: “[...] lo que es el programa Oportunidades empezó en el municipio desde la administración pasada (2004), pero sólo en una localidad muy pequeña que se llama San Miguel de los Garza, en la cual beneficiados solamente eran cerca de 25 familias y el año pasado inició el proceso de estudio para incorporar a nuevas familias”.

En la actualidad existen más de 2,500 familias inscritas en el padrón del PrOp, mismas que han sido identificadas por los mecanismos establecidos desde la federación, dejando escasas posibilidades para que las autoridades locales participen en las decisiones de inclusión a nuevas familias; su trabajo se limita solamente a ser facilitadores en parte de la logística para que se proporcionen los apoyos a los beneficiarios; en este sentido, la enlace comentó:

Bueno, de que yo entré a la administración a la fecha no ha habido inscripciones al programa Oportunidades, nosotros somos el enlace que apoyamos hasta la fecha en lo que es la designación de un área donde se va a proporcionar el pago; la organización y logística de la misma, pero no tenemos posibilidad de participar en las decisiones respecto a las familias que lo necesitan,... eso lo hace la federación.

Es evidente que dentro de la implementación de acciones derivadas del PrOp, el ayuntamiento tiene pocas o nulas posibilidades de intervenir en la designación de aquellas posibles áreas de ser atendidas, lo cual limita su eficiencia debido al posible sesgo que pudiera tener la información manejada desde el centro. Por otra parte, en los aspectos relativos a la atención de la pobreza, el municipio ha delegado la responsabilidad a la federación a través del PrOp, y sólo se limita a las funciones descentralizadas del mismo. El enlace municipal señaló: “Somos facilitadores del espacio y además en la organización en cuanto a seguridad y todo lo que compete la logística del mismo programa, pero no participamos en el diagnóstico ni en el diseño de las acciones”.

En cuanto al proceso de selección de las zonas y posteriormente de familias beneficiarias, como lo marcan los lineamientos, se tomaron en cuenta el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas Geoestadísticas Básicas (Ageb's), colonias y/o manzanas, generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Al respecto, el enlace municipal mencionó que, efectivamente, la gente del gobierno federal a cargo del PrOp ya tenía identificadas las áreas, pero las sugerencias de inclusión hechas en su momento en torno a algunas colonias en extrema pobreza que debían ser incluidas sí fueron consideradas, pero de manera parcial, ya que para la selección e inclusión de las familias el trabajo

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

fue desarrollado por personal del programa, dándole a conocer al municipio el listado de los mismos.

El caso de los planes y programas que instrumenta el gobierno estatal en materia de desarrollo social es similar, las administraciones municipales están a la espera de contribuir sólo en la implementación de las tareas que el estado diseña en este rubro, muchas de las cuales se derivan del Sistema Integral de la Familia (DIF) estatal. El enlace expresó lo siguiente:

Así es, ahorita aquí en el municipio estamos contando con el programa de apoyo al adulto mayor, este programa estatal en coordinación con el municipio; también lo que son los programas de “Brigadas por una vida digna” que son también brigadas del estado, ocasionalmente se hacen también brigadas municipales por medio del DIF, esos son los programas que en coordinación con el gobierno del estado se están manejando. Los estímulos a la educación básica son del gobierno federal, son del ramo 33 (del Presupuesto de Egresos de la Federación), y tenemos de apoyo por parte del gobierno municipal la distribución de despensas a la comunidad.

En este sentido, en el ámbito de las administraciones municipales es necesario saber cómo se diagnostican las acciones encaminadas a la atención de los grupos más vulnerables; mediante qué tipo de planes y programas son atendidos; quién y cómo los instrumentan; así como dónde se localizan o aterrizan las acciones del bienestar social en sus espacios territoriales. Esto permitirá conocer cuáles son las verdaderas dimensiones del impacto de la descentralización administrativa en el contexto de las administraciones locales en materia de desarrollo social.

Derivado de lo anterior, es indispensable identificar si las acciones que se desprenden del PrOp se duplican con algún otro programa desarrollado por el gobierno municipal o estatal; al respecto el enlace respondió que no, al contrario, se complementan, señalando además lo siguiente:

Tenemos orita programas en cuestión de salud... tenemos los comités de salud... en las colonias también de extrema pobreza apoyados también con los centros de salud, en nivel de educación, lo que es estímulos a la educación básica, verdad, pero ahí, pues los apoyos son hasta tercero de primaria y en el programa Oportunidades es a partir de tercer año de primaria, y entonces pues ahí no se desprotege a la familia, verdad...

Cabe mencionar que no existen programas diseñados solamente por la autoridad municipal, los programas a los que se hizo referencia son diseñados por el gobierno estatal.

Lo anterior se relaciona con las capacidades institucionales de los ayuntamientos para atender a su población en condiciones de pobreza; dicha tarea se vincula con los mecanismos a través de los cuales se diagnostican y diseñan

las acciones dirigidas hacia los grupos en condiciones de pobreza, por lo tanto es necesario contar con los perfiles profesionales y la experiencia que le den a la función pública y, desde luego, a los funcionarios locales la posibilidad de actuar con profesionalismo. Así, la movilidad laboral ha sido una constante para quienes se encuentran trabajando en las administraciones locales, afectando la eficiencia de las acciones, tanto de las implementadas con otros órdenes de gobierno como las que realiza por cuenta propia el ayuntamiento.

En cuanto a la experiencia, en el caso del enlace municipal del municipio de General Escobedo, Nuevo León, la coordinadora de desarrollo social y humano (cargo dentro de la administración municipal) funge también como enlace municipal. En la entrevista manifestó: “De coordinadora tengo un año y seis meses. Lo que va de la presente administración, y como enlace municipal de septiembre de 2004 para acá”. Asimismo, mencionó que es su primera experiencia profesional dentro del campo de la administración pública. Por otro lado, se evidenció que para la realización de acciones no se recurre a diagnósticos previos, ni se hace un seguimiento de las acciones que permita futuras evaluaciones con el fin de corregir las desviaciones que los programas vayan registrando.

Se puede decir que, en buena medida, el proceso de descentralización de funciones se ha dado de manera vertical, de arriba hacia abajo, lo cual genera deficiencias en la operación y, desde luego, en los costos del mismo; aun cuando el enlace municipal conoce de manera general el objetivo del programa (Oportunidades), es necesario resaltar que no existe información sobre el conocimiento de las funciones particulares del mismo, por ello al preguntarle si conocía las características del PrOp el enlace indicó:

—Perfectamente bien sería mentir, porque por parte del programa ha faltado un poco de capacitación, tanto a los enlaces como a las vocales, orita había ese problema de haber falta de comunicación y de información hacia la gente. Entonces orita nosotras como enlaces tenemos juntas bimestrales, en las cuales está pendiente una capacitación para nosotras, o sea, nos hemos ido involucrando en el programa, pero sí ha faltado un poco de información... y capacitación. Pero sí conozco qué es lo que involucra cada uno de esos componentes.

—¿Se les ha dado capacitación para desempeñar sus funciones?

—No, hasta orita no. Se les dio una pequeña capacitación a las vocales, pero lo que me comentan las vocales es que son muy pequeñas, les dan muy esporádica la información, entonces sí hace falta, tanto para ellas como para nosotras.

Por último, sobre cómo consideraba al PrOp desde su perspectiva como funcionaria municipal, dijo:

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

Bueno en materia de desarrollo social, este programa Oportunidades sí vino a complementar mucho lo que está haciendo el municipio y el gobierno del estado en materia de desarrollo social, porque nos está ayudando a llegar a más comunidades a más gente que realmente está necesitada y pues son apoyos muy buenos, porque dependiendo de la cantidad de niños que tengan en edad escolar es la cantidad de apoyo que te dan, entonces para la gente que tiene muchos niños en edad escolar, le está cayendo muy bien el apoyo, y sobre todo ya son muchas las familias que están siendo beneficiadas.

En esa misma línea, al analizar la situación que guardan las vocales, que son el personal más cercano a las familias beneficiarias y que constituye uno de los actores más importantes dentro de los Comités de Promoción Comunitaria, las condiciones cambian de manera significativa, ya que por desconocimiento del programa y falta de información se han generado escenarios que desgastan el tejido social y afectan la eficiencia de aquél, debido a la desarticulación entre los miembros del comité así como de las instancias supervisoras del mismo. Esto origina problemas con las familias beneficiarias, ya que al no tener información sobre los calendarios de pago o de los compromisos existe molestia que repercute en las vocales, quienes además no se conocen entre ellas, como se observa en la siguiente entrevista:

Lo que quiero yo es conocerlas. Cualquier cosa que me dice la gente a mí yo no sé dar ninguna explicación. ¿Sí me entiende? Haga de cuenta que a mí me preguntan... Oye, ¿y el otro dinero cuándo lo depositan? ... pues saca la cuenta son cada dos meses... no! ... Pues tú debes saber, eres vocal... ¿Sabes qué?... ¡no me grites! Yo no estoy enterada (sic).

Otra vocal señaló: “A mí me gustaría conocerlas para pues si tú no sabes yo sé, tú no sabes sabe la otra ¿sí me entiende?, entonces aquí yo no sé ni a quién, si no es mi vecina doña Tere, no es... pues ella está igual que yo. Pues sabemos porque vivimos en la misma cuadra”.

Asimismo hay un desconocimiento respecto a cuáles son sus funciones, así como de los calendarios de entrega de los apoyos del programa, como se puede apreciar:

Por ejemplo en una ocasión yo tuve que dar información del primer pago, a mí me preguntaron, me dijeron pues que dentro de dos meses iban a poner el pago y ya fuimos, ¡ya fuimos!... ¡quién sabe qué tantas veces y no hay!... usted es vocal y no nos dice (manifestó una beneficiaria del programa)... y yo no estoy enterada (sic).

En ese mismo sentido, otra vocal comentó: “El día que dijeron que iban a dar el pago, el segundo pago que fue en febrero o marzo, pusieron un cartelón en centro de salud, pero quién sabe quién sería, yo me imagino la otra vocal que yo no conozco”.

Es evidente que en el proceso de descentralización, cuando se da de manera vertical, el flujo de información se deteriora o simplemente no llega de forma oportuna, causando problemas en la eficiencia operativa del mismo. De ahí que al incorporar a grupos de la sociedad civil al proceso de descentralización es necesario que éstos tengan claro cuál es su función y qué papel juegan dentro de la operación del programa o proyecto a instrumentar, lo que generaría mayor eficiencia. Sin embargo, quienes instrumentaron los lineamientos del programa sólo cumplieron parcialmente los mismos, nombrando a las vocales como lo marcan los lineamientos, pero han omitido la capacitación así como el flujo y canales de información, respectivamente.

Una vocal dice: “Nada, nada... nada más nos eligieron ahí y fue todo lo que [...] a mí vienen y me preguntan qué hace un vocal y no sé, no tengo información”.

Toda esta falta de información también se ve plasmada en las palabras de las beneficiarias del programa, quienes se expresaron sobre las personas encargadas de éste en la comunidad, o sea, las vocales:

No, ni siquiera sé quiénes son [...] La otra vez quería saber por qué no incluyeron a uno de mis hijos y llevé los papeles al municipio con la que supuestamente es la encargada del programa (enlace municipal) y nunca me resolvió nada y ellos me dijeron que fuera mejor a palacio federal en Guadalupe, pero la verdad está muy lejos y como yo trabajo.

Mis vecinas no saben tampoco, nadie sabe quién es la encargada en la colonia del programa, en esta cuadra somos cuatro beneficiarias, yo le pregunto a una y a otra y no sabe, otras me preguntan a mí y tampoco sé, una de ellas cuando va al kinder se entera, viene y me cuenta [...] nadie sabe en qué fecha está el dinero en el banco... supuestamente iba a estar cada dos meses.

[...] y aquí hay una vocal y vamos y le preguntamos, y ella nos dice: “Yo no sé nada, a mí no me dicen nada”, nosotros le decimos pues tú tienes que arrimarte ahí [...] “es que vienen y me pregunta la raza y no sé nada”.

Estos argumentos nos dan pie para mencionar que en el aspecto de operación el programa está teniendo amplios problemas en el nivel municipal, así como al interior de la colonia con las vocales y más aún con las beneficiarias, lo cual se traduce en una desinformación del mismo, y por lo tanto en el impacto que puede tener al interior de los hogares como se verá en el siguiente apartado.

Inversión en capital humano

Las estrategias actuales para combatir la pobreza se basan en el incremento del capital humano como medio para romper con el círculo intergeneracional de

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

la pobreza, utilizando para ello los programas de transferencias (Conditional Cash Transfers Programmes o CCT). Los CCT se basan en la premisa de que “una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición” (Villatoro, 2004: 9); de tal forma que al inyectar recursos a esos rubros se logra disminuir la pobreza en el largo plazo.

La mayoría de estos programas cuenta con componentes muy similares, casi siempre uno centrado en la educación y otro relativo a la salud y nutrición; en algunos casos este último se omite o se integra como parte del segundo. El aspecto de educación consiste en becas destinadas a niños y/o adolescentes, en efectivo o en especie para la adquisición de material escolar; dichos recursos están condicionados a que los niños se matriculen en la escuela y demuestren una asistencia regular (normalmente entre 80-85% del total de días de asistencia) (Rawlings y Rubio, 2003). En relación con los otros componentes, éstos consisten por lo general en revisiones médicas que varían de un país a otro en cuanto a tiempo y tipo de asistencia.

En la operación de los programas CCT y como medio de funcionamiento de los mismos se otorga a las familias beneficiarias una transferencia económica, pues se asume que los padres tienen restricciones de ingreso; por ende, carecen del dinero necesario para solventar las necesidades más urgentes de los niños. Este dinero debe permitir a las familias comprar más y mejor calidad de alimentos (Ahmed, Kudat y Colasan, 2006) así como solventar los gastos educativos, incidiendo de esta forma a través de los apoyos en las áreas consideradas esenciales en la formación de capital humano. Por esa razón, Ayala (2006) menciona que los objetivos centrales de estos recursos son contribuir al desarrollo del recurso humano, mediante el cambio en el nivel de gastos en salud y educación de los grupos de ingreso más bajos, así como aumentar el consumo de comestibles.

Uno de los programas CCT de primera generación es el Progresá, que fue implementado en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y que posteriormente se transformó en el PrOp. En dicho programa los resultados empíricos de las investigaciones realizadas han demostrado que el dinero de las transferencias se ha utilizado en distintos rubros, pero principalmente en alimentación y educación. Según el estudio experimental de Straffon y Handa (1999) antes de la intervención, los hogares en condición de pobreza extrema dedicaban la mayor parte de su ingreso al consumo de alimentos y tenían un margen de ingresos muy estrecho para cubrir sus otras necesidades. De forma más específica, en marzo de 1998 las familias beneficiarias tenían un ingreso medio mensual de 963 pesos, de los cuales destinaban la mayor parte al consu-

mo de alimentos (73%), el resto era para comprar ropa y zapatos (7%), gastos relacionados con la escuela (1.7%), salud (4.6 %) y para higiene personal y del hogar (6.5%); además, estas familias presentaban poca variedad en su alimentación, siendo el maíz y el frijol lo que consumían con mayor frecuencia.

Una vez que el programa intervino en el periodo de marzo a noviembre de 1998, las transferencias eran en promedio de 210 pesos mensuales, lo cual significa para estas familias un incremento de 22% sobre el ingreso promedio; esto favoreció el incremento en los niveles de consumo de las localidades donde estuvo operando, en comparación con las localidades rurales altamente marginadas donde no se instrumentó el programa (Straffon y Handa, 1999). Además, en el mes de marzo (antes de la intervención del programa), se encontraron en todos los rubros ligeras diferencias entre los hogares beneficiarios de Progresá y los de las localidades control, debido a que en los hogares beneficiarios se gastaba menos en alimentos que los hogares del grupo control. En el mes de noviembre (después de la intervención) excepto en el rubro de salud, los hogares beneficiarios gastaban más que los de control; de este modo, la proporción de hogares por debajo del percentil 10 de consumo por adulto equivalente para las localidades que tienen beneficiarios de Progresá disminuyó en relación con las localidades de control.

Los datos anteriores demuestran que las familias beneficiarias tienen un mayor gasto en alimentos respecto a las familias en condición de pobreza extrema en las localidades control, lo cual generó cambios positivos en el número de días que las familias beneficiarias consumen alimentos distintos al maíz y frijol, en comparación con las familias pobres en las localidades control. Asimismo, Skoufias *et al.* (2000) encontraron que gracias a las transferencias económicas se mejoraron las dietas, pues se incluyeron más frutas, verduras y carnes, logrando que fueran más balanceadas. En lo referente al consumo calórico, éste aumentó 10.6 %, sobre todo el proveniente de frutas, verduras y productos de origen animal; por lo tanto, se concluye que la mitad del incremento en la adquisición de calorías proviene de frutas.

De esta forma también se acrecentó el consumo de alimentos con alto contenido de proteínas, como leche, queso y carne. En los hogares beneficiarios el gasto en leche y queso es 33% mayor que el de los hogares pobres en las localidades control, y el gasto en carne es 24% más alto; el consumo de frutas y verduras es 19% más alto y en pan asciende a 32%. Esto habla de que las familias beneficiarias, además de modificar positivamente el consumo de alimentos, pueden tener mayor variedad en su dieta; en tanto, en el consumo de otro tipo, como tortilla, frijol, maíz y arroz, no se identificaron cambios (Straffon y Handa, 1999). Lo mismo sucede con todos los otros alimentos

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

excepto con el número de días que consumen tortilla y aceite, donde la doble diferencia no es significativa; sin embargo, las estimaciones de las diferencias en los cambios de las proporciones de gasto de alimentos entre los hogares pobres en las localidades en el programa y las de control no resultaron ser significativas; igual sucede con los gastos escolares y con el rubro de higiene y salud (Straffon y Handa, 1999).

En noviembre de 1999 (a casi dos años del inicio del programa) la media de adquisición calórica aumentó 10.6%, además de que existen evidencias claras de que la calidad en la dieta de las familias beneficiarias del programa mejoró; el impacto es mayor en la adquisición de calorías derivadas de verduras y productos de origen animal (Skoufias *et al.*, 2000). Esto trajo como consecuencia impactos sobre las calorías y proteínas de los alimentos que las familias consumieron, debido a que los beneficiarios reportan un mayor consumo, además de estar llevando una dieta más balanceada, con más frutas, verduras y carnes. Así, las familias beneficiarias de Progresá no sólo estaban aumentando la adquisición de alimentos, sino también mejorando la calidad de su dieta en lo referente al consumo calórico.

Los resultados anteriores muestran cambios en el consumo no sólo a nivel del hogar, sino también a nivel de la localidad, ya que con un nivel de significancia de 1% se encontró que la proporción de hogares por debajo del percentil 25 también disminuyó en las localidades atendidas, en comparación con las localidades control, con una diferencia de 4.2 puntos porcentuales. De acuerdo con los resultados, se puede decir que existe evidencia de que el programa ha tenido un impacto positivo respecto al nivel de consumo al interior de las localidades donde opera (Straffon y Handa, 1999).

Sin embargo, otros estudios no han hallado cambios relevantes en las modificaciones en el patrón de alimentación que redunden en un mejoramiento del estado nutricional (Nahmad *et al.*, 1999); por lo tanto, los beneficiarios siguen conservando los mismos hábitos alimentarios, el frijol y la tortilla continúan siendo la dieta básica en todas las comunidades donde se realizó la investigación. De ahí que se encontrara que el ingreso proveniente de las becas o del apoyo alimentario se había destinado a la adquisición de artículos de consumo básico que siempre habían comprado, tal vez ahora en mayores cantidades. En algunos casos, la alimentación mejoró por el consumo de carne y de leche para lactantes, pero sólo el día que asisten las mujeres a cobrar en los centros de pago; por eso no ha habido mejoras generalizadas ni permanentes en las dietas de los beneficiarios.

En lo referente al consumo de ropa y zapatos, se calculó el cambio porcentual en el gasto por adulto equivalente entre las familias beneficiarias y

las familias pobres en las localidades control en el mes de noviembre. Los resultados demuestran que las familias beneficiarias gastan 58% más en ropa de niños que las familias en condición de pobreza extrema sin los apoyos del programa, y el gasto en zapatos es 37% para la proporción del gasto que se destina a zapatos y juguetes. El impacto del programa resultó ser positivo y significativo; estos resultados son indicativos de que las familias beneficiarias han orientado su gasto en favor de los niños (Straffon y Handa, 1999).

En cuanto a invertir las transferencias en el aspecto educativo y su impacto, las evidencias señalan que en el nivel medio superior es donde se han visto los mayores beneficios; en las entrevistas los beneficiarios señalan que “el nivel primario es fácilmente alcanzable, aún sin las becas, pero que sin los apoyos de Oportunidades los jóvenes difícilmente accederían a niveles educativos más elevados” (Escobar y González de la Rocha, 2005: 39). El impacto es de tal magnitud que existen deserciones de bachillerato cuando los becarios no logran obtenerla, “incluso en los pueblos menos pobres, creemos que la beca de Oportunidades es imprescindible, es decir, que sin ella sólo acudiría una muy pequeña parte de los jóvenes que hoy se observan en los planteles” (Escobar y González de la Rocha, 2005: 63); por ende, estos recursos en ese nivel se consideran un factor importante para seguir estudiando. Los autores han hallado que al recibir los apoyos del programa los hogares están dispuestos a invertir recursos propios en la educación de sus hijos, e incluso mencionan que las prioridades domésticas cambian hacia una mayor educación, lo cual significa que el hecho de recibir transferencias para la educación hace que las familias deseen también invertir en sus hijos.

Los gastos en este nivel se pueden agrupar en dos grandes rubros: transporte/alojamiento y materiales escolares (donde se incluyen los libros, matrículas y otros materiales); los cuales son llamados por Becker (1993) como costos privados directos. El primero se debe a las distancias de los planteles de bachillerato, pues son mayores que los de secundaria, por eso se tiene que recurrir a una combinación de “aventones”, cooperaciones con dueños de vehículos o pago directo, y en algunos casos, por la distancia, se tiene que pagar alojamiento para estudiantes (sobre todo porque estas investigaciones se realizaron en el ámbito rural). En el segundo rubro se ha encontrado que el uso de computadoras se vuelve imprescindible, por eso la renta de éstas es alta, así como los materiales didácticos tienen mayor costo y se utilizan con mayor frecuencia (Escobar y González de la Rocha, 2005).

Dentro de los gastos del segundo rubro se halla también lo correspondiente a ropa y zapatos; las investigaciones muestran que las familias beneficiarias en pobreza extrema gastaban 58% más en ropa y 37% más en zapatos

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

para niños. En relación con las familias en pobreza extrema sin los apoyos del programa, el impacto del programa resultó ser positivo y significativo en este aspecto (Straffon y Handa, 1999). Otras evidencias señalan: “Cuando vino la Progresá ya nos ayudó algo, porque somos campesinos. Nos sirvió para comprar los cuadernos de los niños y los zapatos y lo que ellos querían, pues. Nos ha estado ayudando mucho porque en la comunidad no hay otro programa” (Fernández y Mundo, 2002: 111).

Las transferencias del programa han hecho que los becarios asistan mejor equipados a la escuela, con materiales educativos más completos y mejor vestidos. No obstante, los evaluadores mencionan que “los apoyos no bastan para garantizar, por sí mismos, el logro de una escolaridad tal como la secundaria o el bachillerato” (Escobar y González de la Rocha, 2005: 59); dependiendo también de otros factores relacionados con el entorno familiar, el de la escuela y la motivación; éstos, como se indicó en otro apartado, pueden influir en los resultados de la inversión en capital humano haciendo que varíen de una persona a otra, a pesar de intervenir en la misma proporción.

De esta forma, el PrOP se ha invertido principalmente en alimentación y educación; sin embargo, los resultados al interior de la familia han sido distintos. Es necesario destacar que estos estudios se efectuaron sobre todo en áreas rurales y de alta marginación. Al carecer de evidencias en grandes zonas urbanas y ante los problemas en el aspecto de la descentralización como los que se mostraron en el apartado anterior, en los testimonios que se muestran a continuación se puede ver plasmada tanto la forma como se han ocupado las transferencias, como el influjo que tiene la mala coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Al preguntarles a las entrevistadas si desde que son beneficiarias del programa han podido incluir más de esos alimentos (frutas, verduras y carnes) o incorporar a sus dietas nuevos alimentos, las respuestas fueron:

La fruta... sólo se compra cuando hay... Porque no completamos a veces, cuando mi viejo saca un poco más de dinero les compramos fruta...

La carne... ya sería muchas dos veces a la semana...

Más carne o fruta... No pa' eso no alcanza...

La carne de res no alcanza, tal vez un poco de pollo... para fruta sí, pero porque aquí tenemos otra ayuda por parte de Caritas... pero no es para todos, sólo es para 150 familias... nos venden fruta y verdura a muy bajo costo.

Estas expresiones de las beneficiarias son una muestra de que aun al sumar el dinero de las transferencias con el ingreso familiar no les alcanza para comprar o elevar el consumo de alimentos, mucho menos incorporar nuevos; lo

cual es diferente a los resultados encontrados por Straffon y Handa (1999) así como a los de Skoufias *et al.* (2000). Los primeros hallaron que después de la intervención existió un incremento significativo en el consumo de alimentos con un alto contenido de proteínas, como leche, queso y carne; los segundos, concluyeron que el dinero del programa ayudó a mejorar la calidad nutricional en los hogares beneficiados.

Por el contrario, al comparar los datos encontrados con los de Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999), observamos similitudes, pues ellos mencionan que las familias utilizaban el ingreso de la transferencia para artículos de consumo básico que siempre han adquirido, tal vez ahora en mayores cantidades, pero siguen comprando los mismos alimentos que adquirirían aun antes de la intervención del programa; incluso mencionan que los beneficiarios siguen conservando los mismos hábitos alimentarios, por tanto el frijol y la tortilla continúan conformando la dieta básica en todas las comunidades donde realizaron su investigación. Al preguntarles a las entrevistadas qué alimentos han adquirido con el dinero de las transferencias, ellas contestaron:

[...] para el mandado... Sólo alcanza pa' frijol, huevo, lenteja y sólo un poco de leche...

Por ejemplo el arroz, el frijol, la sopa, las verduras, porque o compramos la fruta o compramos la verdura...

Nunca falta el huevo... para el desayuno compramos como unos tres kilos... Como ahora nomás les compré naranja, mango... No compré sandía, ya que al niño le gusta, pero no *acompletamos* porque tuvimos que pagar la luz porque o sí no nos la cortan.

Esto nos lleva a confirmar que las familias siguen comprando los productos alimenticios que siempre han adquirido, por lo tanto, el mejoramiento nutricional por consumir más carne, leche o fruta es casi nulo. Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) también mencionan que el mejoramiento del estado nutricional en algunos casos sólo se daba el día que asisten las mujeres a cobrar en los centros de pago, por eso no ha habido mejorías generalizadas y permanentes en las dietas. En esa misma línea encontramos circunstancias parecidas en las familias beneficiadas en estudio:

Con ese dinero, por ejemplo, el día que vamos a cobrar... pues este... los llevamos a comer o... este... compramos comida para que coman aquí... El dinero del programa cuánto me dura... No, pues un día.

Pus... yo creo que... sólo se come una sola vez bien al mes... porque son \$170.

Se observa que realmente el dinero de la transferencia tiene un efecto de poca duración, primero por la cantidad que les toca a las familias, y segundo por el lapso entre los pagos, ya que éstos son bimestrales, como menciona doña Gloria: "Todavía cada ocho días podía comprar huevo, leche, pollo que

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

es lo más barato, sopa, si alcanza comprar todo eso... pero cada mes, mmmm”. Como se puede notar, la economía familiar sigue estando seriamente deteriorada, por eso al preguntarles de dónde provenía el principal ingreso de la familia, las respuestas fueron:

No, pues yo, como le dije, mi esposo es alcohólico y hay veces que no trabaja...

Mi esposo y yo poquito, pero... Él es albañil, ayudante... y yo soy recamarera...

Pues ahí se lo reparten, lo de mi esposo es nada más para pagar recibos y entre mi hijo y mi hija.

No pues nada más mi esposo y gana el mínimo, yo vendo frituras en la casa para completar, pues uno siempre vive al día... siempre, ¿verdad?... porque yo soy una persona discapacitada que no puedo trabajar...

Como podemos ver, el ingreso principal proviene del trabajo del jefe o jefas de familia, por eso los beneficiarios no consideran como una de las principales fuentes de ingreso las transferencias del PrOp.

En lo referente a los gastos educativos, Escobar y González de la Rocha (2002) encontraron que el dinero de las becas y útiles escolares les ha permitido a las familias tener acceso a libros, materiales y tiempo de estudio. En nuestro caso, las entrevistadas nos comentaron sobre cómo han ocupado el dinero de las transferencias en este tipo de gastos.

Lo hemos utilizado para la escuela de las chamacas, para libretas...

En la inscripción de la niña porque en la escuela ya no se esperaron, lo que sobró le compramos unos zapatos al niño, así cualquier otra cosita para los niños.

En diciembre, que me dieron el dinero del niño, le compré ropa porque no tenía, la mochila y zapatos...

Las evidencias muestran que en los gastos educativos, a diferencia de los gastos alimentarios, es donde se han encontrado los mayores resultados, trayendo probablemente un impacto al capital humano de los niños que están estudiando; sin embargo, al cuestionar a los beneficiarios si consideran que el PrOp está mejorando su situación de pobreza, las respuestas fueron:

¡Nooooo! yo siento que no, es sólo una ayudita a quien le dan algo por nada... pero pobre pobre, pues no, como quiera tenemos de comer, gracias a Dios... el programa debería de dar un poco y checar bien a quien verdad lo ocupe...

No pues sólo un poco nos ayuda, seguimos igual, pues del dinero que me dieron ya no tengo, no tengo nada, lo gasté en ellos.

Sigue... sigue igual, porque como le digo es cada mes, como le digo come uno una vez al mes bien con ese dinero.

Imagínese es cada mes... cada mes \$150, todavía dijera uno es cada ocho días... Todavía cada ocho días podría comprar huevo, leche, pollo que es lo más barato, sopa, si alcanza comprar todo eso... pero cada mes, mmmm.

En esta vez no (la última transferencia), en diciembre pasado sí nos ayudó para pagar lo del gas que llega mucho... O sea como quiera sí ayuda, no es mucho que digamos, pero algo es algo.

La “ayudita” como han nombrado al programa es sólo un reflejo del impacto que el PrOp ha tenido al interior de las unidades domésticas, lo cual significa que la situación de pobreza no se ha podido mejorar y la inversión en capital humano no se ha podido lograr plenamente. Una explicación de esta problemática es que los recursos se distribuyen al interior del hogar en relación con sus necesidades, independientemente que uno de los hijos sea o no beneficiario del Oportunidades. Ejemplo de lo anterior es doña Mari Cruz y doña Rosalía; la primera únicamente tenía becado a su hijo, sin embargo una parte de la transferencia la utilizó así: “[...] la vez pasada, como le dije, le compré útiles a las niñas, les compré libretas y luego les compré alimentación”; o en el segundo caso, donde el dinero se gastó casi todo en la inscripción y nada para la alimentación. Se le preguntó: *¿Entonces para alimentación cuánto han destinado?* “No, pues nada hasta ahora”. Las transferencias se distribuyen en los hijos sin importar que sean o no el becado, e independientemente del año escolar que se curse.

Aunado a lo anterior, hay un desconocimiento sobre qué hijo está becado o por qué no becaron a sus otros hijos, lo cual se refleja en las siguientes líneas:

¿Entonces a la niña grande no le toca? ¿O le toca hasta que empiece la secundaria? (refiriéndose a su hija que está en sexto de primaria).

¿Oiga, qué nada más a la niña que va a la secundaria le corresponde la beca?

Tengo un niño que está en cuarto de primaria y mi hija que va a la prepa, se supone que me deben de dar hasta más por la de la prepa, pero la verdad yo no entiendo nada de esto todavía, porque a una señora le dan hasta \$3,000 y nada más también tiene dos... incluso mi esposo fue hasta palacio en Guadalupe y ni caso le hicieron también.

Como observamos, las beneficiarias tienen un desconocimiento total sobre el programa y la incógnita general es por qué no becaron a todos sus hijos si no han reprobado ni un año y se encuentran en los ciclos escolares del programa beca. Al mismo tiempo hacen comparaciones con otras familias a las cuales les dan más dinero que a ellas cuando el número de sus hijos es igual o mayor, esto implica un problema de inclusión del programa.

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

Los ejemplos analizados muestran que el impacto del programa ha sido bajo, primero por la forma como se distribuyen los recursos al interior de la unidad doméstica, pues el dinero se aplica en el hijo que tenga la necesidad más apremiante (compra de zapatos, uniforme, pago de inscripción, por mencionar algunos), sin importar quién sea el becado; segundo, y sin duda el más importante, las familias no están recibiendo el monto de transferencia que les corresponde por los hijos que estudian en los años escolares donde el Oportunidades beca y sin transgredir los montos máximos que se pueden otorgar a un hogar, repercutiendo finalmente en la cantidad de dinero que pudiera ser invertido en el capital humano.

Los problemas que tiene el Oportunidades han generado otras repercusiones al interior de la unidad doméstica, una de ellas es que los niños tengan que seguir trabajando debido a la condición económica por la cual atraviesan, siendo que la finalidad de la beca educativa es evitar esto, además de que las familias estén siempre con deudas económicas, como observamos en las siguientes expresiones: “Los niños más grandes orita trabajan en una Soria-na todos los días... Y les va más o menos los fines de semanas...”. Además, al interior de la familia continúan las carencias en el aspecto educativo, como mencionan las entrevistadas:

Orita tengo pendiente lo de las cuotas que no he dado, porque yo tenía entendido que el programa ayudaba a los niños en la escuela para los uniformes y para zapatos, que es lo que más necesitan los niños ahora que están en la escuela.

De igual forma otra entrevistada señaló:

Orita ya viene el tiempo de calor y hay que comprar el uniforme para el calor que no tiene, que sé yo, zapatos o tenis, igual la niña, hay que comprárselos.

Los datos mostrados a lo largo de este apartado han posibilitado tener un panorama sobre la eficiencia del PrOp, el cual es poco alentador, primero porque no está permitido que las personas puedan invertir más plenamente en capital humano; en otras palabras, no se han detectado diferencias significativas en el consumo de alimentos y educación en las familias. Finalmente, podemos decir que en los contextos urbanos, como es el de la colonia Fernando Amilpa, el PrOp no está teniendo el impacto logrado en otros contextos como el rural y semiurbano (Skoufias *et al.*, 2000; Straffon y Handa, 1999), donde sí se percibieron impactos importantes del programa en esos aspectos.

Conclusión

Aunque este trabajo es de corte exploratorio, los datos aquí contenidos dan pauta a futuras investigaciones sobre la descentralización, y como ésta afecta la eficiencia de los programas sociales, como se ha encontrado en esta investigación y que dan pauta a señalar lo siguiente:

Primero, es evidente la existencia de un cierto grado de descoordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en materia de capacitación e información, lo cual repercute directamente en la eficiencia del PrOp, ya que los enlaces municipales carecen del conocimiento preciso de los componentes del programa, así como de las condiciones particulares que se presentan en la comunidad. Lo anterior se explica porque la descentralización se ha dado de manera vertical, de arriba hacia abajo en el diseño del programa, no permitiendo que de manera intergubernamental e interinstitucional se den los mecanismos operativos para hacer más eficientes las acciones del mismo. De ahí que sea fundamental hacer copartícipes a los tres órdenes de gobierno en los aspectos diseño, implementación, operación y evaluación del programa.

Existe falta de coordinación, que repercute también a nivel de los Comités de Promoción Comunitaria, principalmente en las vocales, quienes se encuentran sin información y una visión clara respecto al papel que desempeñan en la operacionalización del programa. Esto genera desarticulación y, por lo tanto, deficiencias y confusión entre los beneficiarios; además de un claro desgaste del tejido social por la falta de eficiencia operativa del programa a nivel comunitario.

En materia de supervisión, el programa presenta carencias, es evidente que está operando sin haber cubierto en su totalidad los lineamientos, principalmente en materia de capacitación. Las administraciones locales carecen de capacidad real para ejercer su autonomía en el campo del desarrollo social, ya que las acciones en este ámbito son desarrolladas principalmente por los gobiernos tanto estatales como federales.

A nivel comunitario, las evidencias encontradas permiten sustentar que en este contexto urbano el programa no está teniendo el impacto esperado, pues existe una baja inversión en capital humano de las personas beneficiadas al interior de los hogares, debido a que el dinero de la transferencia se asigna a las necesidades más apremiantes de los beneficiarios, e incluso cuando se llega a utilizar en gastos educativos no siempre se aplica en los niños que son los becados, sino en el hijo que tiene los gastos más urgentes. Esto se ha traducido en que los beneficiarios no hayan incrementado la cantidad y

Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*

calidad de su alimentación, y por lo tanto, su calidad nutricional sigue en las mismas condiciones que antes de recibir el programa, probablemente porque el dinero de las transferencias es bajo y de forma bimestral, originando que se termine en pocos días. Lo anterior hace cuestionar un aspecto fundamental en la eficacia del programa, que es precisamente su diseño, pues el PrOp fue elaborado para contextos rurales y de extrema pobreza, por ello al aplicarlo en un contexto metropolitano tiende a tener deficiencias en su operatividad en términos comunitarios, así como en los impactos al interior de los hogares, de ahí la importancia de repensar dichos aspectos para contextos urbanos.

Bibliografía

- Ahmed, A. et al. (2006), *Evaluando el Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Turquía*, Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- Ayala, C. (2006), *Perfiles de los programas por país*, Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- Becker, G. (1993), *Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Chicago, Estados Unidos: Universidad de Chicago.
- Boltvinik J. y A. Marín (2003), “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar, génesis y desarrollo recientes”, en *Revista de comercio exterior*, 53 (5).
- Cámara de Diputados (2004), *Ley de Desarrollo Social*, DOF, 20 de enero.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1997), “Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre, México.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2002), “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”, en *Diario Oficial de la Federación*, 15 de marzo, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Escobar A. y M. González de la Rocha (2002), *Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano oportunidades seguimiento de impacto 2001-2002 en comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*, México: Centro de investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.

- Escobar A. y M. González de la Rocha (2004), "Evaluación cualitativa del PrOp en zonas urbanas, 2003", en Instituto Nacional de Salud Pública [eds.], *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (2003), México DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- Escobar A. y M. González de la Rocha (2005), *Evaluación cualitativa de mediano plazo del PrOp en zonas rurales*, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Fernández D. y V. Mundo (2002), *Ayuda alimentaria en México: el caso de Oaxaca*, México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile: ILPES, CEPAL.
- Guillén, T. (2003), "Municipio y política social: experiencias y nuevos paradigmas", en Cabrero, E. [coord.], *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén T. (2004), "Bases para una reforma constitucional en materia municipal". Disponible en:
http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/9949/1/bases_reforma_const_mpal.pdf (22 de abril de 2005).
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, México: Presidencia de la República.
- Hernández, F. y M. Pérez (2003), *Gasto de los hogares y pobreza en México en el año 2000*, México: Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 5.
- Martínez, C. y A. Ziccardi (1988), *Política y gestión municipal en México*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Martínez, C. y A. Ziccardi (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en Cordera, R. y A. Ziccardi [coords.], *Las políticas sociales de México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión*, México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM.
- Nahmad, S. *et al.* (1999), "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresá en doce comunidades de seis estados de la República", en Gómez J. y R. Loyola [comps.], *Alivio a la pobreza: Análisis del programa de educación, salud y alimentación*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social.

- Oscar Alfonso Martínez y Adolfo Rogelio Cogco. *Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey*
- Ortega, R. (1994), *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización de México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawlings, L. y G. Rubio (2003), *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*, México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 10.
- Sedesol (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo*, México, DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- Sedesol (2003), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, México: Planeta.
- Skoufias, E. et al. (2000), *¿Está dando buenos resultados Progres? Síntesis de la evaluación de impacto*, México, DF: Secretaría de Desarrollo Social e International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Skoufias, E. et al. (2000), “Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano”, en *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Sobrino J. y C. Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México: Colegio Mexiquense.
- Straffon, B. y S. Handa (1999), “El impacto de Progres en el consumo de las familias beneficiarias”, en Sedesol [ed.], *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros avances*, México, DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- Villatoro, P. (2004), *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ziccardi, A. (2000), *Municipio y región*, México: IIS, UNAM.

Oscar Alfonso Martínez Martínez. Doctor en Políticas de Bienestar Social. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: política social, programas de transferencias condicionadas y evaluación de políticas públicas. Publicaciones recientes: “El alivio de la pobreza en México, un asunto inconcluso. De la beneficencia a la inversión en capital humano”, en revista *Análisis*, núm. 1 (2008); “Impacto de las transferencias condicionadas del programa Desarrollo Humano, Oportunidades en el capital humano”, en *Comunidades y políticas sociales entre la academia y la práctica cotidiana*, Puerto Rico (2008); “Ethnic differences in the effects of the Oportunidades Program’s Cash Transfer on Food Expenditure in Rural Mexico”, en *First Conference on Ethnicity, Race and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean*.

Adolfo Rogelio Cogco Calderón. Doctor en Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social. Actualmente es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Líneas de investigación: descentralización, gobiernos locales, política social y evaluación de políticas públicas. Publicaciones recientes: *Municipio y desarrollo local: análisis del impacto de la función gubernamental en el desarrollo de programas del bienestar social. Investigación, sociedad y desarrollo*, Universidad Autónoma de Tamaulipas (2008); “Zonas metropolitanas, planeación del desarrollo local y sustentabilidad”, en *Desarrollo urbano, planeación y vulnerabilidad*, Universidad Autónoma de Tamaulipas (2007); *Descentralización, municipio y bienestar social: análisis comparativo entre las zonas conurbadas de Tampico y Monterrey*, tesis doctoral (2007).

Envío a dictamen: 17 de agosto de 2007.

Aprobación: 08 de enero de 2009.