

EL PROGRAMA OPORTUNIDADES Y SU APLICACIÓN EN EL NORESTE DE MÉXICO

UN ANÁLISIS DESDE LA VISIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY

OSCAR ALFONSO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

ADOLFO ROGELIO COGCO CALDERÓN

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS

Recepción: 10/01/08; aceptación: 10/07/08

RESUMEN

LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO TIENEN UNA CARACTERÍSTICA COMÚN, Y ES QUE ÉSTOS HAN SIDO DISEÑADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL SIN CONSULTAR A LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, DEJÁNDOLES ÚNICAMENTE LA IMPLEMENTACIÓN DE CIERTAS ACCIONES. TAL SITUACIÓN AFECTA DIRECTAMENTE AL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS Y SOBRE TODO AL IMPACTO FINAL DE LOS BENEFICIARIOS; UN CLARO EJEMPLO DE ESTA SITUACIÓN ES EL PROGRAMA OPORTUNIDADES. POR TAL MOTIVO EN EL ARTÍCULO SE ABORDA ESTA PROBLEMÁTICA TOMANDO EL CONTEXTO URBANO DE UNA COLONIA DEL ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY, NUEVO LEÓN, MÉXICO.

PALABRAS CLAVE:

DESCENTRALIZACIÓN, PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POBREZA

INTRODUCCIÓN

La política social es un instrumento del Estado para combatir las desigualdades sociales a través de recursos destinados a la educación, salud, nutrición, infraestructura básica, empleo y seguridad social. El contexto macrosocial donde se desarrolla esta política se ve influido por la descentralización de las funciones administrativas, cuyo objetivo busca lograr la eficiencia en la distribución y aplicación del gasto social, así como de las funciones públicas que permitan mejorar la operatividad de los programas de atención a la pobreza.

México ha buscado por medio de la descentralización optimizar el desempeño de sus programas de atención a la pobreza, sobre todo porque el país afronta altos índices de pobreza extrema (Hernández y otros 2003). Un claro ejemplo es el Programa

Oportunidades (PrOp), el cual es una continuación del Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) instrumentado durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), sólo con algunas modificaciones de cobertura, tiempo y regulación sobre el monto de las transferencias que reciben los hogares. El PrOp busca romper con el círculo intergeneracional de la pobreza al desarrollar las capacidades de las personas por medio de la educación, salud y alimentación, utilizando la transferencia económica como un medio para lograr dicho fin.

La implementación del PrOp, a pesar de tener el claro objetivo de invertir en las capacidades de las personas con mayores niveles de pobreza, es centralista con poca o casi nula participación de los gobiernos locales en el diseño, seguimiento y eva-

luación de éste. Lo que ha generado que los principales actores sociales sean considerados como instrumentadores de las tareas que de él se desprenden, lo que repercute en su baja eficiencia en términos de impactos en los hogares beneficiados. De ahí que el trabajo tenga como objetivo conocer la forma en que se ha implementado el PrOp en los gobiernos locales y el impacto de éste en la eficiencia de generación de capacidades de los beneficiados, en un contexto de descentralización administrativa de las funciones gubernamentales.

La investigación fue de tipo cualitativa y la herramienta principal fueron entrevistas en profundidad a los siguientes actores sociales: vocales del PrOp, enlace municipal y beneficiarias del programa. El contexto donde se realizó el estudio fue la colonia Fernando Amilpa del municipio de General Escobedo, ubicado en el área metropolitana de Monterrey, Nuevo León, en el noreste de México. Dicho lugar registra altos índices de pobreza y marginación. Los resultados obtenidos aportaron elementos para tener una visión de la eficiencia del programa desde una perspectiva macro hasta una micro (unidades domésticas).

El trabajo se ha dividido en cuatro partes, en la primera se discute sobre el proceso de descentralización y los problemas que ha generado en los programas sociales que finalmente repercuten en los beneficiarios. En la segunda se presentan los argumentos teóricos y empíricos que sustentaron el trabajo. En la tercera se muestran los resultados de la investigación. La última parte son las conclusiones sobre el funcionamiento e impacto del PrOp.

PLANTEANDO EL PROBLEMA

Los programas de atención a la pobreza en México han sufrido distintos cambios, pero sin duda los más importantes se han producido a partir del proceso de descentralización de funciones, cuya primera referencia fue la creación del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1982 para atender a la población marginada del país. Tales recursos fueron asignados al Programa Nacional de Solidaridad de 1988 a 1994 (Martínez y Ziccardi 2000). A partir de 1996 se dio otro cambio importante que consistió en la ampliación

gradual de funciones, responsabilidades y recursos, mediante el impulso al desarrollo del capital físico para la atención de la pobreza a favor de los estados y municipios.

La descentralización de los recursos fue creciendo y tomando nuevos matices al incorporarse cada vez más actores para la atención de la pobreza a las localidades, así como otras entidades gubernamentales (estatales y municipales) y de la misma comunidad. La presencia de las Participaciones y Aportaciones Federales como transferencias económicas hacia los estados y municipios y la creación de nuevos fondos y programas (como el de Solidaridad, posteriormente PROGRESA, hoy Oportunidades), para atender los problemas relativos a la pobreza, facilitarían de entrada su instrumentación, donde se involucraría a los tres niveles de gobierno así como a la ciudadanía, lo que finalmente repercutiría favorablemente en la eficiencia de los programas en el logro de sus objetivos.

El anterior proceso de traslado de funciones y recursos hacia los estados y los municipios ha dificultado la coordinación institucional entre los tres niveles de gobierno, por lo que se prevén impactos en los beneficiarios. Ante los escasos resultados obtenidos en materia de atención a la pobreza es necesario cuestionar si realmente el programa tiene una implementación óptima en el ámbito local. En el caso de que esta pregunta fuera afirmativa surgen otras cuestiones. Los actores sociales que implementan ciertas acciones, ¿cuentan con la información necesaria para realizar su trabajo? ¿Cuenta el municipio con los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones que se derivan de la implementación del programa? Conocer las respuestas a estos interrogantes nos dará la pauta para determinar en qué medida el PrOp es eficiente en la generación de capacidades en un contexto urbano.

SUSTENTOS TEÓRICOS Y EMPÍRICOS

En esta sección se retomarán algunas posturas teóricas y empíricas que sustentan el trabajo de investigación. En la primera sección se verá lo relacionado con la descentralización, en la segunda se mostrarán algunos estudios sobre la utilización

de las transferencias del PrOp en contextos rurales y semiurbanos.

DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los elementos que más se discute en torno a la descentralización es el referente a los objetivos de ésta, cuando se considera que tiende a mejorar los niveles de eficiencia de las funciones del gobierno, independientemente de cuál sea el nivel en la estructura jerárquica de los estados, bien sean éstos federados o bien unitarios¹. Así la definición remite a la mejora de los resultados operativos de aquellas acciones que se efectúan desde la Administración pública (Ayala 2003), lo que a su vez repercute en las relaciones internas que se establecen en lo gubernamental y sus respectivas capacidades institucionales.

La aproximación de Martínez (2000), apoyándose en las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), expone que la descentralización puede definirse como el proceso de transferencia de competencias y recursos, desde la Administración nacional o central, hacia las administraciones subnacionales (estatales y municipales en los países federales) y locales en los países constitucionalmente unitarios. Aunque Martínez se inclina a decir que la descentralización tiende a reducir la concentración excesiva de recursos y facultades de algunos estados, el autor no logra vislumbrar que a lo largo de la historia ha habido un proceso de vaivenes antagónicos entre la centralización y la descentralización.

Finot (2001) contextualiza en el ámbito latinoamericano y dimensiona la existencia de vertientes que tienen que ver con la descentralización: una de ellas es la política, que implica el traslado de todo proceso de provisión de algunos bienes públicos desde el ámbito nacional hacia los subnacionales, y otra, la económica, que implica la transferencia de procesos de producción a la competencia económica de mercado a través de

la privatización. Desde esta perspectiva la descentralización política implica la transferencia desde un ámbito más amplio de gobierno hacia otros que forman parte de éste. Cabe mencionar que en México los gobiernos municipales en los últimos años han adquirido nuevas capacidades institucionales (Cabrero 2003). Los elementos esenciales del proceso son el empoderamiento y la autonomía de los espacios territoriales.

Las ventajas de la descentralización según Finot (2001: 62-63) se reflejan en varios sentidos: *a)* reduce la ineficiencia técnica, al disminuir el número de asignaciones que deben ser objeto de decisiones político-administrativas sólo desde niveles centrales; *b)* facilita la eficiencia en la asignación de recursos, y *c)* fomenta la participación ciudadana.

En otro sentido, la descentralización económica es posible cuando algún bien o servicio que las administraciones proporcionan a la comunidad puede ser producido privadamente. Su ventaja sería reducir los riesgos de ineficiencia (y por tanto los costes) propios de la asignación político-administrativa. Según Finot uno de tantos compromisos del Gobierno local en su territorio es la provisión de servicios públicos, para realizarlo utiliza la misma infraestructura del gobierno o bien contratando y/o subcontratando a particulares. La descentralización por tanto contribuiría a la competitividad en tres aspectos: *a)* desconcentrando las actividades productivas; *b)* aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios, y *c)* aumentando la participación local en los ingresos fiscales (Finot 2001: 18).

El proceso descentralizador se ha entendido de manera vertical “de arriba hacia abajo”, donde el Gobierno central transfiere algunas funciones en busca de la “eficiencia”, y las delega a otra instancia de gobierno, normalmente subnacional o municipal, para que sea la nueva entidad responsable de atender a sus ciudadanos. En algunos casos, el Gobierno central lo hace de manera parcial, un

¹ De acuerdo con Jordana (2002), la clasificación de Estado federado o unitario está en función del modo en que se organizan los distintos niveles y estructuras gubernamentales. Cuando existe un órgano que funciona como gobierno federal y, otros gobiernos como estatales y municipales, se considera una estructura de Estados federados.

ejemplo de ello lo tenemos en el PrOp o en la implementación de algunos recursos como las participaciones fiscales que se transfieren a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, por citar algunos.

La situación anterior parece ser inversa a la acción deseable, en la que los agentes locales serían los responsables directos de atender los planes y programas dirigidos a sus propios espacios territoriales sin que hubiera habido un ordenamiento previo de un órgano gubernamental superior, en este sentido el proceso sería “de abajo hacia arriba”. La justificación radicaría en considerar que la institución gubernamental más próxima al ciudadano es el ayuntamiento y, por tanto, éste es más sensible a sus necesidades (De Tocqueville 2003).

Como se puede ver, el concepto involucra a los actores locales (funcionarios públicos y ciudadanos en general), y para efectos de la presente investigación se considera la descentralización como un proceso a través del cual el Gobierno local asume nuevas atribuciones y responsabilidades, así como mayor autonomía para actuar en su localidad. En este sentido, el PrOp es un programa con algunas funciones y atribuciones diseñadas para que sean los gobiernos locales los implementadores en sus respectivos espacios.

UTILIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

El PrOp teóricamente debe formar capital humano mediante la inversión en capacidades, donde las transferencias económicas tienen un papel importante, ya que pueden incrementar la cantidad de productos que se pueden adquirir. Los resultados de las investigaciones realizadas al respecto han demostrado que el dinero se ha utilizado en distintos gastos, principalmente en alimentación y educación. Straffon y Handa (1999) encontraron que antes de la intervención los hogares en condición de pobreza extrema dedicaban la mayor parte de sus ingresos al consumo de alimentos y tenían un margen de ingresos muy estrecho para cubrir sus otras necesidades.

Una vez que el programa se implementó, los apoyos que concedió fueron en promedio de \$210 pesos mexicanos mensuales (marzo a noviembre

de 1998), lo que significa un incremento del 22% sobre el ingreso promedio, lo que favoreció que se incrementaran los niveles de consumo de las localidades donde se desarrolló en comparación con las localidades rurales altamente marginadas en las que no se aplicó (Straffon y Handa 1999).

En este mismo aspecto Skoufias y otros (2000) encontraron que por medio de las transferencias económicas se mejoraron las dietas al incluir más frutas, verduras y carnes, con lo que se logró que éstas fuesen más equilibradas. Por lo que se refiere al consumo calórico aumentó en un 10,6% por la ingesta de frutas, verduras y productos de origen animal. De igual forma se incrementó el consumo de alimentos con alto contenido de proteínas como leche, queso y carne. En los hogares beneficiarios el gasto en leche y queso fue un 33% mayor que el de los hogares pobres de las localidades control, y el gasto en carne un 24% más alto; el consumo de frutas y verduras un 19% más alto y el de pan ascendió a un 32%; esto habla de que las familias beneficiarias además de modificar positivamente el consumo de alimentos tuvieron mayor variedad en su dieta; en tanto que en el consumo de otro tipo de alimentos, como tortilla, frijól, maíz y arroz, no se identificaron cambios (Straffon y Handa 1999).

Otros estudios como el de Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) no encontraron cambios relevantes en el patrón de alimentación, y señalaron que los beneficiarios seguían teniendo los mismos hábitos alimentarios, por lo que el frijól y la tortilla continuaban siendo la dieta básica en todas las comunidades. De esta forma el ingreso proveniente de las becas o del apoyo alimentario se había destinado a los artículos de consumo básico que siempre habían adquirido, tal vez ahora en mayores cantidades. En algunos casos el consumo alimenticio se vio mejorado por la carne y leche para lactantes, pero sólo el día que asistieron las mujeres a cobrar.

En lo referente al gasto en ropa y zapatos, se encontró que las familias beneficiarias gastaban un 58% más en ropa de niños y un 37% más en zapatos en relación con los hogares pobres que no recibían las transferencias. De igual forma Escobar y González (2002) hallaron que el dinero de las becas y

útiles escolares había permitido a las familias acceder a libros y materiales, así como disponer de más tiempo de estudio.

De esta forma el dinero del PrOp ha sido invertido principalmente en alimentación y educación, sin embargo los resultados en el interior de la familia son distintos, por lo que es necesario recalcar que estos estudios se realizaron en áreas rurales y semiurbanas de alta marginación, y se carece de datos sobre áreas urbanas, lo que deja un hueco en la teoría que fue aprovechado en esta investigación. En el siguiente apartado mostraremos los resultados de la investigación en un contexto urbano como es el área metropolitana de Monterrey.

EVIDENCIAS EMPÍRICAS

Para la confección de este apartado se realizaron 20 entrevistas en profundidad durante más de un año de investigación de campo. Nuestros sujetos de estudio fueron las vocales del PrOp (beneficiarias del programa que actúan como enlace entre las autoridades y un grupo de beneficiarias de su comunidad); las titulares (beneficiarias) de la colonia Fernando Amilpa, así como el enlace municipal del PrOp (funcionario del Gobierno local que actúa como enlace entre los beneficiarios y las autoridades estatales y federales)² del municipio de General Escobedo del Estado de Nuevo León. Por tal motivo este apartado se ha dividido en dos secciones, en la primera se muestran las evidencias a nivel macro en relación con la descentralización del PrOp, en la segunda se presentan los hallazgos sobre el impacto de las transferencias en las unidades domésticas.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

En las reglas de operación para el ejercicio 2005 se establecen una serie de condiciones que deben cumplir todos aquellos actores que participan en el PrOp. En este sentido y considerando el contexto de descentralización en el que se opera, fue necesario entrevistar al enlace municipal así como a las vo-

cales, debido a que ambas personas representan el punto de encuentro entre el Gobierno y los representantes de la ciudadanía.

En cuanto al enlace municipal, se encontró que también actúa como coordinadora de Desarrollo Social y Humano (cargo dentro de la Administración municipal) del ayuntamiento, como ella misma manifestó: "(...) de coordinadora tengo un año y 6 meses (...) Lo que va de la presente administración y, como enlace municipal (...) de septiembre del 2004 a la fecha 2005". Lo anterior refleja que una persona tiene dos puestos distintos dentro de la Administración municipal, lo que puede repercutir en el ejercicio óptimo de ambos cargos. Así mismo mencionó que es su primera experiencia profesional dentro del ámbito de la Administración municipal; dicho punto es importante porque refleja la falta de experiencias previas en el manejo y la implementación de programas sociales.

Al preguntarle sobre el PrOp se abordaron diversos aspectos, el primero de ellos fue los beneficios que ha traído el programa. Al respecto mencionó que el PrOp en el municipio ha sido positivo, sobre todo en el incremento de la cobertura porque ha beneficiado a un número considerable de familias, "lo que es el PrOp empezó en el municipio desde la Administración pasada (2001-2004), 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 nuevas familias, ahora (2006) hay cerca de 2500".

Desde la perspectiva de esta funcionaria el PrOp ha sido importante dentro del municipio, como ella mismo señaló:

(...) Bueno, en materia de desarrollo social, el PrOp 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 son apoyos muy buenos, porque depen-

² Se consideraron el Enlace Municipal y las Vocales del programa para ser entrevistadas debido al rol que juegan en la implementación de las acciones que se derivan del Programa mismo que ha sido diseñado por el gobierno federal y ha transferido algunas funciones hacia otros órdenes de gobierno entre ellos al gobierno local, e incluso a la sociedad civil.

diendo de la cantidad de niños que tengas 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.

Un punto importante es identificar si las acciones que se desprenden del PrOp se duplican con las de algún programa diseñado por el Gobierno municipal o estatal, por tanto al preguntarle al respecto, señaló:

(...) Tenemos (a)horita 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, (...) pero ahí, los apoyos son hasta tercero de primaria, y en el PrOp es a partir de tercer año de primaria y entonces pues ahí no se desprotege a la familia (...).

De igual forma mencionó: “Horita 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 brigadas del Estado”.

Cabe mencionar que no existen programas sobre desarrollo social diseñados por la autoridad municipal, los señalados fueron elaborados por los gobiernos estatal y federal, dejando sólo al municipio su implementación. Por tanto, el proceso de descentralización de funciones se ha dado de manera vertical, “de arriba hacia abajo”, lo que genera deficiencias en la operación y desde luego en los costes de éste, pues aun cuando el enlace municipal conoce de manera general el objetivo del PrOp, es necesario resaltar que existe un desconocimiento sobre las funciones que debe realizar dentro del programa, sobre todo por la falta de capacitación, como se puede ver en el párrafo siguiente:

(...) Por parte del Programa ha faltado un poco de capacitación, tanto a los enlaces como a las vocales, horita había ese problema de falta de comunicación, de información hacia la gente. Entonces horita noso-

tras 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 horita 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.

Al analizar la situación en la que se encuentran las vocales (que son el personal más cercano a las familias beneficiarias), que constituyen uno de los actores más importantes dentro de los Comités de Promoción Comunitaria, las condiciones no cambian, ya que por desconocimiento del programa y falta de información han generado escenarios que afectan a la eficiencia de éste. En la entrevista realizada a una vocal de la colonia Fernando Amilpa, se detectaron evidencias de una desarticulación entre los miembros del Comité y las instancias supervisoras del programa; hasta tal grado que entre las vocales de la misma colonia no se conocen, como señaló una de ellas:

... ¡no, no! Lo que quiero yo es conocerlas. Cualquier cosa que me dice la gente a mí yo no sé dar ninguna explicación. ¿Sí, me entiende? Hágase 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... (sic).

Otra vocal señaló:

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, porque 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.

Esto ha provocado problemas con las familias beneficiarias pues al no tener información respecto a las fechas de pago existen molestias que repercuten en las vocales y que al mismo tiempo desgastan el tejido social. Por tanto, cuando el proceso de descentralización se desarrolla de manera vertical, el flujo de información se deteriora o simplemente no llega de manera oportuna, lo que causa problemas en la eficiencia operativa. Por tanto, al incorporar a la sociedad civil en el proceso de descentralización de funciones es necesario que tenga claro cuál es su función y qué papel desempeña dentro de la operación de un programa, lo que generaría mayor eficiencia; sin embargo quienes instrumentaron las características del PrOp sólo cumplieron de manera parcial al nombrar vocales como lo marcan las normas pero descuidaron la capacitación así como el flujo y los canales de información respectivamente. Vocal: “Nada... más nos eligieron ahí y fue todo lo que... a mí vienen y me pregunta qué hace un vocal y no sé, no tengo información”.

La falta de información también se ve plasmada en las opiniones de las beneficiarias del programa que se expresaron sobre las personas encargadas en la comunidad, que son las vocales.

... no, ni siquiera sé quién 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 al 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 arriarte ahí... es que vienen y me pregunta la raza y no sé nada”.

Estos argumentos muestran que el PrOp, en el aspecto de operación, está teniendo amplios problemas en el nivel municipal así como en el interior de la colonia con las vocales y más aún con las beneficiarias, lo cual se traduce en una desinformación sobre éste y por tanto en una reducción del impacto que pueden tener en el interior de los hogares como se verá en el siguiente apartado.

EFICIENCIA DEL PROGRAMA

En el PrOp la pobreza es concebida como la privación de capacidades y no la falta de ingresos como en la mayoría de estudios. Sin embargo ambos conceptos están relacionados, ya que los ingresos constituyen un importante medio para el incremento de las capacidades básicas, pues a través de él se pueden adquirir alimentos e invertir en la educación. En esa lógica los ingresos no son el fin, sino un medio, de esta forma el programa, al proporcionar a las personas en estado de pobreza transferencias, actúa bajo la idea de que si el problema es la falta de ingresos, la solución está en hacer llegar recursos a las familias con la finalidad de poder mejorar sus condiciones (SEDESOL, 2001).

Por ello, uno de los objetivos del PrOp es mejorar la alimentación de las familias en estado de pobreza extrema, otorgando apoyos monetarios directos a los beneficiarios para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación y con esto elevar su estado de nutrición. De igual forma pretende disminuir la deserción escolar de los niños y adolescentes para trabajar debido a los problemas económicos que viven las familias (SEDESOL, 2001). Por tanto en este apartado se muestran las evidencias sobre la inversión de las transferencias en educación y alimentación dentro de las unidades domésticas beneficiadas.

Las transferencias que reciben las familias por medio del programa se integran primeramente por un apoyo alimentario, cuyo monto en el semestre enero-junio de 2005 (fecha en que se realizaron las

Tabla 1
Monto mensual de las becas educativas enero-junio 2005

Año escolar	Monto para los hombres	Monto para las mujeres
Tercero de primaria	\$ 115	\$ 115
Cuarto de primaria	\$ 135	\$ 135
Quinto de primaria	\$ 170	\$ 170
Sexto de primaria	\$230	\$230
Primero de secundaria	\$ 335	\$ 355
Segundo de secundaria	\$ 355	\$ 395
Tercero de secundaria	\$ 375	\$430
Primero de educación media superior	\$ 565	\$ 650
Segundo de educación media superior	\$ 605	\$ 690
Tercero de educación media superior	\$ 640	\$ 730

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Reglas de operación para el ejercicio fiscal 2005.

entrevistas con los beneficiarios) era de \$170 pesos mexicanos³ mensuales por familia; el segundo componente es una beca educativa, la cual varía de un hogar a otro de acuerdo con el número de hijos que estudian, el grado que cursan, así como el sexo de cada uno de ellos; durante el período de estudio los montos fueron los siguientes:

El último componente es un apoyo para la adquisición de útiles escolares que se entrega al inicio del ciclo escolar 2004-2005 para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grado de primaria; la cantidad otorgada es de \$145. Todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$75 pesos mexicanos por concepto de reposición de útiles a mitad del ciclo escolar. Para los becarios de secundaria y educación media superior, este apoyo es de \$275, el cual se entrega en una sola ocasión al inicio del ciclo escolar⁴. La cantidad máxima que puede recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios es de \$1.055 pesos, cuando en la familia no haya becarios en educación media superior, y de hasta \$1.785,

cuando en la familia haya jóvenes becarios de educación media superior (SEDESOL, 2005).

Una vez que se han presentado las cantidades que una familia puede recibir, se muestran ahora los hallazgos de la investigación. El primer punto está relacionado con los gastos educativos que se pueden afrontar con las transferencias. Escobar y González de la Rocha (2002) mostraron que el dinero del programa les ha permitido tener acceso a libros y materiales. Para nuestro caso las entrevistas nos comentaron lo siguiente:

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, con 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...

³ Las cantidades monetarias que se expresan en este apartado son en pesos mexicanos.

⁴ Debido a que las entrevistas se realizaron en períodos distintos a cuando se entregó el apoyo para útiles escolares, los análisis que se muestran en el apartado no contienen dicho componente.

Los argumentos anteriores muestran que el dinero de las transferencias ha permitido adquirir algunos materiales educativos, sobre todo para completar la adquisición de material que no se puede comprar únicamente con el salario del cabeza de familia.

En cuanto a los gastos alimentarios, las investigaciones en áreas rurales y semiurbanas de algunos autores (Straffon y Handa 1999; Skoufias y otros 2000) muestran mejoras en la alimentación de los beneficiarios. Al preguntarles a las entrevistadas si han podido incluir más frutas, verduras y carnes, las respuestas fueron:

La fruta... sólo se compra cuando hay (dinero)... Porque no completamos a veces, cuando mi viejo saca un poco más de dinero les compramos fruta a los niños... La carne... ya sería mucha dos veces a la semana que la consumimos...

La carne de res no alcanza, tal vez un poco de pollo... para fruta sí pero porque aquí tenemos otra ayuda por parte de Caritas⁵... pero no es para todos sólo es para 150 familias... nos venden fruta y verdura a muy bajo costo.

Estas manifestaciones de las beneficiarias muestran que aun al sumar el dinero de las transferencias al ingreso familiar no les alcanza para elevar el consumo de carne y fruta, lo cual es muy distinto a los datos encontrados por Straffon y Handa (1999). Por el contrario al comparar los resultados con los de Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) se encuentran 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 alimentos que ellos adquirirían antes de la intervención del programa.

Al preguntarles a las entrevistadas qué alimentos habían adquirido con el dinero de las transferencias contestaron:

... Sólo alcanza para 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 la completamos porque tuvimos que pagar la luz porque o si no nos la cortan.

Los resultados nos llevan a confirmar que las familias siguen comprando los productos alimenticios que siempre han adquirido, por lo que la mejora nutricional por consumir más carne, leche o fruta, es casi nula o en algunos casos sólo el día en que se cobra la transferencia:

El día que vamos a cobrar... pues éste... los llevamos a comer o... éste... compramos comida para que coman aquí... El dinero del programa cuánto me dura... No pues un día.

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

De esa forma se observa que la transferencia tiene un efecto de poca duración, que se explica por dos razones; la primera es por la cantidad que les toca a las familias y la segunda por el espacio de tiempo que existe entre un pago y el otro, debido a que el pago se realiza de forma bimestral. Como menciona doña Gloria: "... todavía cada ocho días podría comprar huevo, leche, pollo que es lo más barato, sopa, si alcanza comprar todo eso... pero cada dos meses, mmmm". Por todo ello la economía familiar sigue estando deteriorada, de tal forma que al preguntarles de dónde provenía el principal ingreso de la familia, las respuestas fueron:

⁵ Organización no gubernamental de asistencia social.

No, pues yo, como le dije, mi esposo es alcohólico y hay veces que no trabaja... Él es albañil, ayudante... y yo soy recamarera...

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 observamos, el ingreso principal proviene del trabajo del cabeza o la cabeza de familia, por lo que los beneficiarios no consideran como una de las principales fuentes de ingreso las transferencias del PrOp. La segunda razón es sin duda una de las más importantes en los casos analizados, debido a que no se les está entregando la cantidad de recursos que les corresponde al hogar, como se muestra enseguida.

El caso de doña Susana es uno de los que presenta mayor variación, debido a que ella tiene un niño en segundo de secundaria, una niña en sexto y otra en tercero de primaria, todos ellos dentro del parámetro de nivel educativo establecido por el manual operativo para ser beneficiarios de una beca, además de que ninguno ha suspendido curso. De acuerdo con el tabulador vigente para el primer semestre del 2005, al niño le corresponden \$355, a la niña de sexto \$230 y a la niña de tercero \$115, más el apoyo alimentario de \$170, lo que da un total de \$870 mensuales, es decir, \$1.740 al bimestre; sin embargo ella recibe \$710 de forma bimestral, lo que supone una diferencia de más del 100% (\$1.030). Estas variaciones provocan un bajo impacto en el interior de la unidad doméstica al tener menos recursos para ser invertidos en alimentación y educación.

Doña Rosalía tiene dos hijos: una joven que va a primero de preparatoria y un niño que está en cuarto de primaria. Ella nos comentó que el último apoyo que recibió fue de \$1.530, de acuerdo con las cantidades vigentes, a una joven en primero de preparatoria le corresponden \$650, a un niño de cuarto de primaria \$135 más una cantidad para alimentación de \$170, lo cual da un total de \$955 mensuales, pero como el recurso se entrega bimestralmente le corresponderían \$1.910, lo cual

supone una diferencia de \$380 pesos que la familia deja de percibir.

En el caso de doña Mari Cruz, ella está recibiendo \$710 (bimestral), que es lo que le corresponde por su hija que va a primero de secundaria. Además ella tiene una hija en sexto de primaria a quien le corresponderían \$230 mensuales y el apoyo para alimentación de \$170, lo que da una diferencia bimestral de \$800. Estas variaciones repercuten en la inversión de capacidades, más aún porque ella durante tiempos prolongados es la que se encuentra económicamente al frente de la casa por el alcoholismo de su esposo.

En cuanto a la familia a la que sí se le está dando lo que le corresponde es la de doña Gloria, pero únicamente el apoyo alimentario, que es de \$340 bimestrales, debido a que sus hijos se encuentran en preescolar y primero de primaria, que son niveles escolares para los que el programa no otorga beca.

Los ejemplos analizados muestran claramente que el impacto del programa ha sido escaso y que las causas probablemente sean las dos mencionadas, por tanto la distribución de las transferencias en el interior de la unidad doméstica se vuelve selectiva de acuerdo con las necesidades más apremiantes del hogar. Además, estos errores de inclusión han tenido otras repercusiones en el seno de la unidad doméstica. Una de ellas es que los niños tengan que seguir trabajando debido a la escasez económica, aunque la finalidad de la beca educativa es evitar esto, como observamos en las siguientes manifestaciones: “Los niños más grandes horita trabajan en una Soriana todos los días (centro comercial donde se contratan de empacadores sin sueldo, su ingreso está compuesto a base de propinas) ... Y les van más o menos los fines de semanas...”.

Los datos obtenidos muestran un panorama poco alentador sobre la eficiencia del PrOp, sobre todo porque no permite que las personas puedan invertir más en capacidades. Finalmente podemos decir que en los contextos urbanos, como es el caso de la colonia Fernando Amilpa, las transferencias no están teniendo un impacto sustantivo como ha sucedido en los contextos rurales y semiurbanos (Skoufias y otros 2000; Straffon y Handa 2000),

donde sí se encontraron impactos importantes del programa en ese aspecto.

CONCLUSIONES

Aunque este trabajo es de corte exploratorio, los datos aquí contenidos muestran cómo está operando el PrOp en los contextos urbanos, dando pautas a futuras investigaciones sobre la eficiencia de la descentralización en los programas sociales. Sin embargo con los elementos presentados a lo largo del documento se llega a las siguientes conclusiones.

En primer lugar es evidente la existencia de un cierto grado de descoordinación entre autoridades estatales y municipales en materia de capacitación e información, lo que repercute directamente en los costes del programa, ya que los enlaces municipales carecen del conocimiento preciso de sus componentes.

Existe falta de coordinación, que repercute en los Comités de Promoción Comunitaria, principalmente en las vocales, quienes se encuentran sin información y sin una visión clara respecto al papel que desempeñan en la implementación del programa, lo que genera desarticulación y por tanto deficiencias, así como confusión en los beneficiarios. Al darse la descentralización de manera vertical, de arriba hacia abajo, en el diseño del programa, no es posible que de manera intergubernamental e interinstitucional se den los mecanismos operativos que permitan hacer más eficientes las acciones de éste.

En materia de supervisión, el programa presenta carencias, ya que es evidente que está operando sin haber cubierto en su totalidad los objetivos, principalmente en materia de capacitación. Es evidente que 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 los estatales como el federal.

A nivel comunitario, dentro de la colonia Fernando Amilpa, las evidencias encontradas permiten sustentar que en este contexto urbano el programa no está teniendo el impacto esperado, pues existe baja inversión en la capacidades de las personas

beneficiadas debido a los problemas de inclusión, al no dar a las familias las cantidades de transferencias que les corresponden. Esto se ha traducido en que los beneficiarios no han incrementado la cantidad y calidad de su alimentación, y por tanto su calidad nutricional sigue en las mismas condiciones en que estaba antes de recibir los beneficios del programa.

Los argumentos presentados en los párrafos anteriores contestan a las preguntas que se establecieron en la primera parte del trabajo, de tal forma que se concluye que es innegable que en el interior de las familias la compra de zapatos, ropa y útiles se destina al hijo que en ese momento carezca de ello, sin importar si es o no el becario, y si a esto le sumamos que la transferencia tiene un efecto de pocos días —ya que el dinero se gasta en poco tiempo—, nos enfrentamos ante una realidad endémica que viven las personas beneficiadas en esta colonia, algo que refleja lo que probablemente suceda con este programa en el área urbana de Monterrey, por lo que es necesario que el programa tenga mejores controles de inclusión, validación, así como de las formas de pago a las personas beneficiadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, José (2003): *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, FCE.
- BECKER, Gary (1993): "Human Capital", *A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Chicago, Estados Unidos, Universidad de Chicago (orig. 1964).
- BOISIER, Sergio (2004): "Desarrollo territorial y descentralización", *El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente 90*, vol. XXX, Eure, septiembre, pp. 27-40.
- CABRERO, Enrique (2003): "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales", en E. Cabrero (coord.): *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp. 155-190.
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1997): "Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997, Decreto por el que

- se adiciona y reforma la ley de Coordinación Fiscal”, México.
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2002): “Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo. Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002”. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis (2003): *La democracia en América* (2.ª ed.), México, Ed. Gernika.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ (2002): “Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Localidades de 2500 a 50 000 habitantes, 2001”, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- FINOT, Iván (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2001): “Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006”, México, Presidencia de la República.
- HANDA, John y otros (2000): *Pobreza, desigualdad y efectos indirectos del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- HERNÁNDEZ, Daniel y María PÉREZ (2003): “Gasto de los hogares y pobreza en México en el año 2000”, *Cuadernos de desarrollo humano* 5, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- HODDINOTT, John, Emmanuel SKOUFIAS y Ryan WASHBURN (2000): “El impacto de Progresas sobre el consumo: informe final”, en *Evaluación de resultados del programa educación, salud y alimentación*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- JORDANA, Jacint (2002): “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia”, en *Documentos de trabajo del INDES-UNIÓN EUROPEA*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID. Julio. Serie documentos de trabajo I-38 UE/Es.
- MARTÍNEZ, Jacqueline (2000): “Descentralización de la política social: ¿En qué nivel de Gobierno?”, en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.): *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 767-785.
- NAHMAD, Salomón, Tania CARRASCO y Sergio SARMIENTO (1999): “Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa PROGRESA en doce comunidades de seis estados de la República”, en J. Gómez 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, pp. 61-113.
- SEDESOL (2001): *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo* (1.ª ed.), México D. F., Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL (2005): “Reglas de Operación del Programa Oportunidades”, en *Diario Oficial de la Federación* del 18 de febrero de 2005, México.
- SEN, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*, México, Editorial Planeta (orig. 1999).
- SKOUFIAS, Emmanuel y otros (2000): *¿Está dando buenos resultados PROGRESA? Síntesis de la evaluación de impacto*, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social e International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- SKOUFIAS, E., Benjamin DAVIS y Jere BEHRMAN (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.
- SOTO, Ernesto y Heriberto LÓPEZ (2003): “México: federalismo versus descentralización”, *Política y cultura* 19, UAM, primavera, pp. 27-43.
- STRAFFON, Beatriz y Sudhanshu HANDA (1999): “El impacto de PROGRESA en el consumo de las familias beneficiarias”, en SEDESOL (eds.): *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros avances*, México D. F., Secretaría de Desarrollo Social, pp. 301-320.