

LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN MÉXICO Y SU OPERACIÓN DESDE LO LOCAL: ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN EL MUNICIPIO DE TAMPICO, TAMAULIPAS

*Conditioned transferences in Mexico and the implementation in the local space:
Case study of the Oportunidades Program in the municipality of Tampico, Tamaulipas*

Adolfo Rogelio Cogco Calderón

Dr. en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas del Bienestar Social, por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Es profesor-investigador en la Unidad Académica de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Autor e investigador. Sus áreas de interés han girado en torno al proceso de descentralización de las políticas sociales; programas de atención a la pobreza principalmente el Oportunidades, y las capacidades administrativas de los gobiernos municipales para la atención de los grupos vulnerables. Su obra más reciente: en colaboración con Rodríguez Vargas Miriam (2008) "Análisis del impacto de la función gubernamental en el desarrollo de programas del bienestar social en Tamaulipas". Memorias en extenso del Primer Foro Universitario: Investigación, Sociedad y Desarrollo, avances y perspectivas. Tamaulipas. México E-mail: acogco@uat.edu.mx

Miriam Rodríguez Vargas

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica México (FLACSO-MÉXICO). Maestría en Economía Aplicada por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), México. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Autora e investigadora. Líneas de Investigación: Evaluación de Políticas Públicas, Políticas de empleo y Política Social. Entr sus publicaciones recientes se encuentra: (2007) "Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) y su apoyo al empleo en México ante el proceso de la Globalización (2002-2007)" en Betty Espinosa, Ana Esteves, Marcela Pronto (Ed), Mundos del Trabajo y Políticas Públicas en América Latina. FLACSO-ECUADOR. E-mail: millrv@uat.edu.mx

*Adolfo Rogelio Cogco Calderón
Miriam Rodríguez Vargas*

Resumen

Durante los últimos años el uso de las transferencias condicionadas ha venido tomando mayor relevancia a escala mundial, a través de la presencia cada vez más constante en diferentes países. El objetivo fundamental de esta acción es lograr resultados positivos en la salud, educación y alimentación, con el fin de formar un mejor capital humano y atender las condiciones de pobreza de la población, esperando que las capacidades de quienes reciben los recursos puedan desarrollar sus potencialidades individuales de forma que les permita incrustarse en el mercado laboral en el mediano y largo plazo. En este sentido, el presente documento pretende hacer un análisis sobre la eficiencia de las transferencias condicionadas y los programas de atención a la pobreza para el caso de México, poniendo especial énfasis en el Programa Oportunidades y su proceso de implementación en los espacios locales, donde se vive un proceso de descentralización de funciones administrativas. El abordaje metodológico, es de corte cualitativo a través del uso de entrevistas a profundidad realizadas a los enlaces municipales (EM) durante el trienio 2004-2007, por ser uno de los actores principales que implementa acciones del programa en el municipio de Tampico, Tamaulipas. La evidencia muestra que para un mejor funcionamiento de los programas cuyo eje central se deriven de la implementación de

transferencias condicionadas, es necesario considerar factores tanto externos (contexto), como internos (reglas de operación, supervisión y capacitación) para obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia en los resultados.

Palabras clave: México, Programa oportunidades, transferencias condicionadas, programas de atención a la pobreza, gobiernos locales.

Abstract:

During the last years the conditional cash transfers had been taking more relevance worldwide, through its presence each time more constant in different countries. The main objective of this action, is to accomplish positive results in health, education and feeding, by forming a better human capital and attending poverty conditions of the population, expecting that the capacities of those who had received the resources may develop its individual capabilities that will let them embed in the labor market half and long term. In this way, the actual document pretends to make an analysis about the efficiency of the conditioned transferences and the attention to poverty programs for the case of Mexico, focusing in the “Programa Oportunidades” and its process of implementation in the local spaces, where it lives a process of decentralization of its administrative functions. The methodological approach is of the qualitative type by realizing profound interviews to the municipal links (EM for its Spanish translation) during the government period 2004-2007, for being this one of the primary actors that implements actions of the program in the municipality of Tampico, Tamaulipas, México. The evidence shows that for a better implementation of the programs witch central axis derivates of the implementation of the conditional cash transfers, it is necessary to consider the external (context), and internal (operational rules, supervision and capacitating) factors in order to obtaining better levels of efficiency and efficacy in the results.

Key words: Mexico, “programa oportunidades”, conditional cash transfers, attention to poverty programs, local governments.

Introducción

Las transferencias condicionadas han pasado a formar parte importante en los objetivos de los gobiernos para formar capital humano, con la finalidad de que la población beneficiaria desarrolle sus capacidades y potencialidades personales, de forma que les permita incorporarse al mercado laboral en mejores condiciones de competitividad. Regularmente los beneficios van dirigidos hacia los sectores de educación, salud y alimentación, sin embargo depende del país y las prioridades que cada uno de ellos

considere más apremiantes. Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo¹ han sido las instituciones financieras internacionales que han financiado en gran medida los programas de este tipo en varios países del mundo, con la finalidad de que, a través de estas acciones, los beneficiarios reciban los apoyos económicos y las familias asuman el compromiso de enviar a sus hijos a la escuela así como a los sistemas de salud. Se espera que este mecanismo que tiende a comprometer a las familias beneficiarias, fomente la corresponsabilidad a fin de que esta práctica se incorpore a la vida cotidiana en las comunidades en los que dichos programas se aplican.

En México, el mejor ejemplo de transferencias condicionadas es el Programa Oportunidades², el cual atiende actualmente un total de 5,049,206 familias³, encontrándose el 86.10% de las familias en localidades rurales y el 13.9% en zonas urbanas (SEDESOL-OPORTUNIDADES, 2009). Las transferencias que entrega el programa Oportunidades a los beneficiarios son mixtas (dinero y especie); las transferencias en dinero se canalizan para apoyar el componente de *educación*, el cual incluye las becas educativas, apoyo para útiles escolares, estímulo monetario para jóvenes al terminar la educación media superior; el segundo componente es el apoyo monetario a *adultos mayores* de 70 años integrantes de las familias beneficiadas; y el tercer componente es la *alimentación* que incluye el apoyo monetario mensual a las

¹ En el caso de México, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó como una primera fase en el año 2002 un préstamo de 1,000 millones de dólares para apoyar la consolidación del programa Oportunidades en zonas rurales y ampliar su cobertura a zonas urbanas (BID: 2002), razón que permitió que a finales del 2004, el programa alcanzará una cobertura de 5 millones de familias, motivo que consintió la segunda fase, con la aprobación de un financiamiento de 1,200 millones de dólares en el año 2005, para seguir apoyando los servicios de educación, nutrición y salud entre las familias beneficiarias. (BID: 2004). Para el año 2009, se aprobó una línea de crédito por 2,000 millones de dólares, con la finalidad de apoyar al programa Oportunidades que incorporará un piloto que introduce nuevas acciones para atender necesidades en poblaciones en zonas urbanas. (BID, 2008).

² Los planes y programas de atención a la pobreza que antecedieron al programa oportunidades caracterizados por mayor participación y transferencias condicionadas fueron: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el cual inicio sus actividades en 1989, para atender a las comunidades en condiciones de pobreza. En 1997, el PRONASOL se transforma en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el cual implemento su funcionamiento a través de transferencias condicionadas. A partir del año 2002 el PROGRESA se convierte en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) centrando su atención en la población más vulnerable y cuyo propósito es formar capital humano a través de la educación, alimentación y la salud, para romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

³ Las familias beneficiadas se encuentran distribuidas en 92,689 localidades de 2,445 municipios de México.

familias beneficiarias para contribuir a la mejora de su alimentación y nutrición, y al gasto de energéticos. En el caso de la subvención en especie se dirige primordialmente al componente de *salud*, que incluye el paquete básico de medicamentos, la prevención y atención a la desnutrición a través de la vigilancia del sector salud.

Desde los inicios del programa en 1997, se han producido algunas modificaciones que tienen que ver con brindarles mayor apoyo a las niñas que a los niños, derivado de la discriminación y las condiciones más adversas para las niñas que estudian; en el año 2001 las subvenciones se ampliaron hasta en nivel medio superior y recientemente se incorporaron a los adultos mayores así como un apoyo energético.

En este sentido sería importante cuestionarnos si el programa ha alcanzado los niveles de eficiencia tanto en la asignación de los recursos, como en la implementación de acciones particulares que se desprenden de los compromisos que asumen los gobiernos locales, derivadas de las reglas de operación del Programa Oportunidades aprobadas para su funcionamiento.

De acuerdo al anterior cuestionamiento, se consideró, la situación que prevalece en el municipio de Tampico, al sur del estado de Tamaulipas. El trabajo es de corte exploratorio y se realizó durante los años 2004 a 2006, a través de entrevistas en profundidad con los enlaces municipales (EM)⁴ quienes fueron en su momento, uno de los responsables de las acciones que se derivaron de la implementación del programa en los municipios.

El documento se divide en tres partes, en la primera se aborda el tema de las transferencias condicionadas y los planes de atención a la pobreza; en la segunda se hace un análisis de la evolución de dichos planes, en la tercera se hace un acercamiento a las experiencias que tuvieron los EM en el plano local quienes participaron en parte del proceso de implementación de acciones derivadas del Programa Oportunidades, y por último se presentan las conclusiones.

⁴ A partir del año 2007 en adelante, la figura del EM desaparece (DOF: 29 de febrero de 2007), y de acuerdo a las reglas de operación del ejercicio 2009, la coordinación institucional con los municipios será de apoyo logístico, consistente en la provisión de espacios, mobiliario, y de seguridad pública (DOF: 29 de diciembre de 2008).

Las transferencias condicionadas

Durante los últimos años, los programas sociales de atención a la pobreza mediante el uso de transferencias condicionadas se han incrementado, las experiencias son múltiples, así como los sectores a quienes se les otorgan los beneficios. En América Latina, por mencionar algunos ejemplos, se encuentran el programa Bolsa Escola iniciado en 2001 en Brasil, que tiene la finalidad de apoyar a la población infantil a fin de que asistan a la escuela; el programa Familias en Acción, iniciado en 2001 en Colombia, cuya misión es el apoyo nutricional a las familias, así como apoyo escolar para las familias con hijos de entre 7 y 18 años; el programa Superémonos implementado desde el año 2000 en Costa Rica, cuyo objetivo es apoyar a la educación a través de un bono escolar; desde 1990, en Honduras, (quizás uno de los países que tienen más años de aplicarse es el Programa de Asignación Familiar), y sus beneficios van hacia el sector educativo a través de un bono escolar, un bono materno infantil y un bono para la tercera edad; en Jamaica desde el 2002, se viene aplicando el Program advancement through and health and education (PATH) dirigido a la población estudiantil, mujeres en condiciones de nutrición adversas, discapacidad, población en pobreza y personas de la tercera edad; el Programa Red de Protección Social aplicado en Nicaragua desde el año 2000.

En México, uno de los programas más reconocidos para la formación de capital humano que atiende a la población en condiciones de pobreza, es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que inició en 1997, dirigido a los sectores de educación, salud y alimentación, bajo la característica de transferencias condicionadas mixtas, que proporciona una parte en recursos económicos en dinero (principalmente para educación, apoyo alimentario, adultos mayores y apoyo energético, y otra parte en especie principalmente para los componentes de salud, prevención y atención a la desnutrición) (World Bank, 2003).

La principal característica de los anteriores programas es que son instrumentados a través de transferencias condicionadas, cuyo elemento central consiste en condicionar el

apoyo a los beneficiarios a fin de que éstos se comprometan a realizar algunas acciones que refuercen algunos aspectos necesarios para salir de su situación de vulnerabilidad.

En este sentido, las transferencias condicionadas tienen como uno de sus principales objetivos el asignar ciertas cantidades de dinero a fin de atender la situación de pobreza en las que se encuentra la población (Rawlings, 2004; Janvry y Sadoulet, 2005), su calificación de “condicionadas” tienen que ver con la imposición sobre la conducta de los beneficiarios a través de ciertas actividades específicas para quién o quiénes forman el padrón de un programa de esta naturaleza. Las actividades o bien las condiciones que tienen que realizar los beneficiarios, regularmente son para garantizar el aprovechamiento de los beneficios derivados de la educación, la salud, la alimentación o bien algún otro apoyo dirigido regularmente a los miembros de la familia que recibe la transferencia.

Existen otras consideraciones respecto a los objetivos de los programas derivadas de las transferencias en efectivo, y es que éstas tienden a formar capital humano. Según Susan Parker y Linda McGinnis (2007), se debe distinguir un doble efecto de las transferencias respecto al tiempo, ya que en el corto plazo, las transferencias se convierten en un aliciente para atender los problemas de pobreza extrema, en tanto a largo plazo, el efecto tiende a la acumulación de capital humano en la población beneficiaria. Asimismo, Rowlings (2004) señala que el impacto a largo plazo en la formación de capital humano es mayor en la población joven.

Regularmente, las transferencias condicionadas, tienden a emplear varios componentes, cada uno de ellos dependerá de las características propias que cada programa especifique en su diseño, para atender las particularidades que se han diagnosticado, sin embargo sobresalen con regularidad los apoyos dirigidos a la educación, la salud y la nutrición (De la Brière y Rowlings, 2006). Asimismo los beneficios que proporcionan los programas cuya implementación se hace a través de transferencias, es que éstas pueden ser solo en dinero, o bien en especie e inclusive mixtas. Existen algunos autores como (Barrea-Osorio, Bertrand, et al. 2008) que tienden a privilegiar más un componente que otro. Por ejemplo, la educación tiene que ver más con los beneficios a largo plazo, en tanto que los beneficios de la alimentación son más de corto plazo. En el primer caso, se tiende a encontrar los beneficios en el largo plazo a

través del fomento al capital humano, mientras que en la nutrición los beneficios son de corto plazo y su impacto es mayor en la atención a la población en condiciones de pobreza extrema. En el programa Oportunidades, se privilegian ambos componentes dependiendo las condiciones en las que se encuentra la unidad familiar, debido que las subvenciones en especie son dirigidas hacia aquellas familias cuyos hijos sean menores, o bien que las mujeres estén en embarazadas o en lactancia, en tanto como programa que busca formar capital humano, el componente monetario privilegia a los estudiantes desde tercer año de primaria hasta la preparación escolar media superior. Los componentes de educación, salud y nutrición se privilegian a través de las subvenciones en las que además imperan los criterios relacionados con el género, las edades y últimamente con un apoyo para el consumo de energéticos.

Por otro lado, el Programa Oportunidades abarca otras características que no solo tiene que ver con las transferencias condicionadas, sino con la coordinación intergubernamental e interinstitucional que influyen en su implementación. Esto implica la participación de los diferentes niveles de gobierno dentro de un marco descentralizado de funciones. Todo ello con la finalidad de que otros actores gubernamentales se involucren en la atención a la población vulnerable que vive en sus localidades a través del programa.

La operación del Programa se realiza a través de una estrecha colaboración interinstitucional, donde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la responsable general del Programa, a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la misma Secretaría.

En el Programa participan, a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, quienes deben proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y salud. Además de la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias, en el marco de los acuerdos establecidos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Mientras los espacios locales, se quedan sólo al margen de la instrumentación de algunas acciones del Programa, sin haber sido considerados en el diagnóstico previo y diseño, influyendo en la eficiencia del mismo.

Por ello se puede identificar al Programa Oportunidades, como producto de un proceso de descentralización parcial, ya que integra en su operación a los tres órdenes de gobierno y la comunidad, a través de acciones desconcentradas del gobierno federal. Es necesario señalar que programas de esta naturaleza, en ocasiones pueden inhibir a las administraciones locales en el diseño de sus propias acciones.

Hasta aquí se puede concluir que el gobierno central es quien conserva el control político del diseño y la instrumentación de los planes, transfiriendo funciones a los gobiernos locales a través de la aplicación de programas cuya característica es la de dirigirse al ciudadano como sujeto central, quien recibe los beneficios a través de transferencias monetarias, a cambio de que éste ejecute ciertas acciones que condicionan su actividades habituales.

En este sentido, las transferencias condicionadas sustentan muchas de las acciones de gobierno para atender a la pobreza extrema. Por ello, es importante abordar las características de los programas de atención a la pobreza en México, con la finalidad de ir contextualizando la evolución de los programas y sus mecanismos de operación, para concluir después con la presentación de las evidencias empíricas recogidas en campo.

Planes de atención a la pobreza en México y las transferencias condicionadas

La experiencia relativa a los planes y programas de atención a la pobreza es diversa y se remontan a finales de los años setenta, época en que el diseño obedeció a la preocupación del gobierno federal por atender las desviaciones y perturbaciones sociales generadas por el modelo de industrialización promovido en años anteriores. Este modelo privilegió la migración campo-ciudad derivada del fomento a las políticas de industrialización, situación que arraigó aún más los márgenes de desigualdad social, debido al abandono de estímulos a las actividades agrícolas, representando un elevado costo social (Gollás, 2003).

Desde el inicio, el fuertemente centralista período del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), fue caracterizado, en materia de política social, por acciones que se centraron en la salud y la educación de los sectores poblacionales que se incorporaban a

las actividades manufactureras. Mientras, los beneficios se negociaron a través de conquistas corporativistas de los recientemente formados sectores obreros y populares fomentando la creación de empleos formales a través de la industria, y beneficios sociales dirigidos a quienes se incorporaban al proceso de incipiente industrialización (Gollás, 2003). Se puede decir que la idea central del desarrollo, concebida por el gobierno federal, fue dar una nueva fisonomía económica y social al país a través de la transformación industrial, como respuesta a la percepción del sector rural como sinónimo de atraso, en contraste con la benevolencia de las sociedades industrializadas y urbanizadas. Tales factores marcaron aún más la dinámica del desarrollo desigual al interior de la sociedad mexicana.

Es evidente que durante los años cuarenta, el énfasis de la transformación de la sociedad mexicana a través del modelo de crecimiento hacia adentro, influyó en un perfil más urbano que rural (Villarespe, 2001). Sin embargo, dicho crecimiento acentuó las desigualdades y se convirtió en un elemento más de la estructura de divergencias existente en los niveles de desarrollo. La industria creció a cambio del deterioro del sector agrícola, lo que trajo como consecuencia la reafirmación de grandes disparidades entre ambas.

La tendencia generada por el modelo de sustitución de importaciones, tuvo un papel fundamental en la consolidación de la estructura económica y social del país, diferenciando a la población asentada en la zona rural de la urbana. El proceso de industrialización se asoció al gobierno como su principal promotor; las medidas instrumentadas a lo largo de casi cuarenta años, a la par de otras condiciones estructurales de índole económica, social y cultural, fueron suficientes para resaltar las desigualdades entre ambos sectores e incluso entre la sociedad misma.

Las políticas de fomento al crecimiento industrial⁵ se acompañaron de acciones sociales, a fin de consolidar a la joven clase trabajadora de las ciudades, principalmente de los centros erigidos como las grandes capitales industriales y del desarrollo nacional: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, entre otros.

⁵ A partir de 1940, los objetivos más importantes de la política económica se dirigían a la construcción de infraestructura física en carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, por citar algunos casos, y a la producción de electricidad, hidrocarburos y obras hidráulicas para asegurar al sector privado el suministro de insumos baratos y así favorecer el proceso de acumulación de capital en el sector manufacturero e industrial.

Ya en los años sesenta los desequilibrios registrados por la implementación de los modelos de desarrollo compartido y estabilizador, se sumaron a otros elementos de tipo estructural que incidieron en la conformación de los niveles de desigualdad en el país. Ya que el impacto derivado de la instrumentación de la política pública, benefició sólo a las actividades manufactureras así como a los agentes que se encontraban en ellos, dejando al margen del desarrollo a las actividades del campo; éstas últimas sirvieron a los procesos de acumulación de capital de los sectores industriales y empresariales⁶ en una primera fase.

En este momento, la idea de pobreza en el gobierno central, no existía como tal. Lo que había era la pretensión de alcanzar los niveles de desarrollo a través de la integración en los mercados de trabajo al mayor número de personas y, con ello modificar la fisonomía de una sociedad agrícola por una industrial, aparentemente con mejores condiciones de bienestar. Fue una percepción errónea, ya que la pobreza en las ciudades siempre estuvo presente, de hecho las investigaciones de Oscar Lewis en *Antropología de la Pobreza* (1961) documenta el fenómeno.

En este contexto aparece, en los años setenta, uno de los primeros programas que se instrumentaron desde la federación para atender a la población en condiciones de pobreza, el *Programa Integral Para el Desarrollo Rural* (PIDER). El programa se aplicó de 1973-1982 teniendo como objetivo a las comunidades rurales que se localizaban en las regiones más atrasadas del país, habitadas por más de 500 y menos de 5000 personas. Dicho programa fue manejado y diseñado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la atención se enfocó en aquellos grupos rurales por medio de diferentes tipos de proyectos de apoyo a la producción y las obras de beneficio social (Villarespe, 2001).

El Programa, aunque no se caracterizó por manejar transferencias condicionadas, sí sienta un precedente para considerarlo como pionero en materia de atención a los

⁶ Es pertinente recordar una paradoja histórica. Cuando en México la agricultura constituía la actividad económica principal en el comercio internacional, se aplicaron medidas para apoyar, no a la agricultura que urgentemente las necesitaba, y en donde la inversión era redituable, sino en programas de sustitución de importaciones de dudosos resultados. Entre las medidas de apoyo a la industrialización con efectos negativos para la agricultura, sobresalía una tasa de cambio sobrevaluada, así como aranceles y cuotas de importación, dicho de otra manera, cuando la agricultura era una actividad exportadora importante que había que estimular, el gobierno la desalentó, diseñando programas dirigidos a la industria subsidiada que producía caro para el mercado nacional (Gollás, 2003).

grupos vulnerables, ya que pretendió aumentar la producción de alimentos básicos; elevar el nivel de empleo permanente en las zonas rurales; incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado y elevar los niveles de bienestar, en materia de nutrición, salud, educación y vivienda (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981)⁷. La característica principal del Programa fue su perfil eminentemente *centralista, paternalista y asistencialista*, sin corresponsabilidad alguna para la población beneficiaria y con poca o nula participación de las comunidades o población beneficiaria o de los gobiernos locales (Guillén, 2000; Villarespe, 2001; Ordóñez, 2002).

Posteriormente, de 1977 a 1982, apareció la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR), cuyo objetivo fue la de agrupar y analizar las demandas de las zonas marginadas para que las diversas entidades de la administración pública federal intervinieran de manera conjunta. Las acciones se orientaron hacia dos direcciones: influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación, y, actuar sobre los efectos que han dejado como secuela la marginación, manifestados en el déficit de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales (COPLAMAR)⁸, aun sin incluir patrones propios de los programas manejados con transferencias condicionadas, es evidente que el problema de la pobreza fue visto por el gobierno central como un fenómeno propio de las comunidades agrícolas marginadas del desarrollo industrial de la época.

La COPLAMAR inició sus actividades con diez programas⁹, todos ellos dirigidos a grupos indígenas, campesinos cañeros y habitantes rurales de zonas áridas. Su carácter

⁷ Citado por Ordóñez (2002:93).

⁸ Citado por Ordóñez (2002:94).

⁹ Los programas instituciones que apoyó la COPLAMAR, son: a) Programas Institucionales: Instituto Nacional Indigenista (INI); Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA); Federación Nacional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Forestales (La Forestal, F.C.L.); Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FONCAN); Promotora del Maguey y del Nopal, Patrimonio indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH); Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER); Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH); Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL). b) Programas Integrados Regionales: Programa de Desarrollo Integral de la Sierra de Guerrero. c) Programas Sectoriales: 1.- IMSS-COPLAMAR, clínicas rurales; 2.- CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; 3.- STPS-SARH-COPLAMAR para capacitación y empleo; 4.- SAHOP-COPLAMAR mejoramiento de casa rural; 5.- SEP-COPLAMAR de casas escuelas de niños de zonas marginadas; 6.- SAHOP-COPLAMAR de

eminentemente rural limitó la participación política y social de quienes fueron los beneficiarios de tales acciones. Lo que le da un carácter eminentemente centralista, manejado a través del Sistema Nacional de Evaluación de los organismos públicos fiscalizadores del gasto, en su momento la Secretaría de Programación y Presupuesto y, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. (Ordóñez, 2002).

Años después, en 1989, aparece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con el objeto de atender de manera frontal los problemas de pobreza, tanto en el área rural como en la urbana. El programa marcó un precedente en materia de descentralización parcial¹⁰ y participación ciudadana en el ámbito de la política social al cambiar la forma de implementar acciones hacia la población en condiciones de pobreza, a través de la participación ciudadana, como forma de corresponsabilidad y compromiso de los beneficiarios (Villarespe, 2001). De acuerdo con la autora, el PRONASOL dio un giro importante en relación a los anteriores programas que habían atendido el problema de pobreza; las innovaciones más importantes se centraron en la atención y cobertura urbana como objetivo central, así como al apoyo en la construcción de infraestructura básica para el bienestar social y la corresponsabilidad del beneficiario.

El diseño del Programa, fue obra del gobierno federal. Puesto en marcha por la Presidencia de la República y, a partir de 1992, fue trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Las principales acciones se dirigieron a la población principalmente indígena, campesinos y habitantes del medio rural de áreas semidesérticas y serranas, trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños. Para esa fecha, la estimación de la SEDESOL de las personas viviendo en condiciones de pobreza, ascendían a cerca de 40 millones, de los cuales 17 se encontraban en condiciones de pobreza extrema¹¹.

agua potable y caminos; 7.- SAHOP-COPLAMAR de desarrollo agroindustrial; 8.- Pacto para Crear un Sistema de Servicios Integrales de Apoyo a la Economía Campesina; 9.- CFE-COPLAMAR de electrificación y por último 10.- SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria. Presidencia de la República (Ordóñez, 2002:94-114).

¹⁰ Se puede decir que a partir del PRONASOL, los programas han sido descentralizados parcialmente, debido a que solo transfieren parte de las responsabilidades a los actores sociales, bien sean de la sociedad civil o de los gobiernos locales. Lo anterior ha provocado que prevalezcan en gran medida las relaciones de dependencia de los espacios locales hacia el gobierno central.

¹¹ En este momento se empieza a considerar que el problema de la pobreza, no sólo impera en las zonas rurales, sino que ya se considera que hubo un proceso de urbanización del fenómeno. El problema para el gobierno central, quien empeñado en atender a los grupos en tales condiciones, ha sido el conocer cuál es la población que se encuentra viviendo en condiciones de pobreza o a partir de qué nivel de ingreso, una

Mediante la corresponsabilidad de las acciones entre el gobierno y la sociedad civil, se pretendió mejorar los niveles de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares, así como crear las condiciones para el mejoramiento del bienestar de la población y el desarrollo regional, así mismo constituir a través de la solidaridad un vehículo mediante el cual se pudieran concertar decisiones entre el Estado y la sociedad civil. Los programas parciales que se desprendieron fueron: Solidaridad para el Bienestar Social; Solidaridad para la Producción y por último Solidaridad para el Desarrollo Regional. En todos éstos, el mecanismo de concertación fue siempre la participación ciudadana, canalizada a través de los denominados Comités de Solidaridad¹² mismos que gestionaban los recursos junto con las autoridades locales para el desarrollo de obras de infraestructura social comunitaria.

El proceso a través del cual se hacía la gestión era mediante la firma anual de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y las entidades federativas (Martínez y Ziccardi, 2000). Los CUD se convirtieron en el instrumento de planeación y coordinación para extender los beneficios y las acciones a los municipios; en el nivel municipal, los ayuntamientos fueron la instancia de coordinación¹³ y en algunos momentos el gobierno estatal lo hacía, todo dependía de las características del proyecto. Esta acción involucró la operación a los espacios locales como instituciones de enlace para que los recursos fueran aplicados en función a las necesidades de la población.

El impacto del PRONASOL ha sido importante en el sentido de la influencia que dejó en materia de política social, ya que acciones como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), aplicado en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, recogió las principales formas de operación entre las que destacan, la participación ciudadana y una mayor capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales (Favela, et al. 2003).

persona se puede considerar como pobre. El problema de qué, cómo, cuántos, dónde para definir y actuar en consecuencia.

¹² Los Comités de Solidaridad estuvieron integrados por personas elegidas democráticamente en una asamblea general. Los Comités fueron integrados por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con funciones específicas que la comunidad decidía en su momento elegir.

¹³ Los municipios a través de los ayuntamientos, establecían contacto directo y permanente con las comunidades para definir las obras sociales a realizar; su costo; el calendario de ejecución, y el control de calidad adecuado.

Cabe destacar que otra de las herencias que dejó el PRONASOL, fue una disputa entre los procesos de descentralización y centralización, tanto de los recursos económicos (Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y su respectivo control operativo desde el centro) y la centralización de los beneficios políticos a través de la conformación de un entramado derivado de los programas sociales diseñados desde la federación, para así tejer una red importante de participación comunitaria con vista a obtener beneficios electorales para el ejecutivo.

De acuerdo con Sobrino y Garrocho (1995), el PRONASOL orientó sus acciones a partir de cuatro principios o ejes fundamentales: respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades; plena y efectiva participación en todas las acciones del programa; corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno; transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. La experiencia estableció un antecedente importante dentro de las nuevas formas de participación ciudadana en la política social de nuestro país, el PRONASOL (1988-1994) y posteriormente el (PROGRESA) (1997-2000), le dieron a la política social un toque relevante a la participación de los beneficiarios directos, haciéndolos corresponsables en el manejo parcial de los recursos.

El (PROGRESA) creado en 1997, fue retomado por la siguiente administración central a fin de darle continuidad a la política social. A partir de 2002, el PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades¹⁴, incorporando nuevas tareas en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal, en él se busca que mediante transferencias condicionadas mixtas (en dinero y especie) y acciones intersectoriales coordinadas en materia de educación, salud y alimentación, se logre incrementar las capacidades de las personas a fin de que éstas se traduzcan en mayores opciones de desarrollo para las familias en condiciones de pobreza extrema. Con ello se pretende romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el cual se presenta como patrón el abandono del sistema escolar por parte de los niños y jóvenes para incorporarse a las actividades

¹⁴ El presente apartado se toma del Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo denominado "Acuerdo en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002", así como el programa de Operación 2005 emitido por la Secretaría de Desarrollo Social.

laborales mal remuneradas, quienes además en el corto plazo tienden a formar hogares similares a los de sus padres.

El Programa Oportunidades tuvo su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del que emanan los ejes rectores de la política social que son: el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, así como fortalecer la cohesión y el capital social.

Una de las vertientes importantes del Programa, radica en que al incorporarse las familias beneficiadas a la recepción de transferencias económicas en dinero y especie, y éstas se comprometen con las siguientes corresponsabilidades:

- Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento.
- Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento.
- Registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud.
- Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud.
- Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes.
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

El Programa Oportunidades representa uno de los instrumentos más importantes diseñados por el gobierno federal para atender la población en condiciones de pobreza extrema a través de mecanismos propios de la transferencias condicionadas, y para su operación se ha recurrido a una serie de arreglos institucionales específicos entre diferentes entidades gubernamentales a fin de atender a la población beneficiaria.

En este sentido, la operación se realiza a través de la Secretaría de Desarrollo Social como la principal responsable mediante una Coordinadora Nacional¹⁵ como órgano desconcentrado, quien establece acciones entre los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Los espacios locales quedan sólo al margen de la instrumentación de algunas acciones, sin que éstos hayan sido considerados en el diagnóstico previo y diseño del mismo por una parte, ni enterados sobre las especificidades del Programa que se deriva de la transferencia de recursos económicos y en especie.

Las entidades federativas, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y salud a la población, quienes se coordinan con las autoridades sectoriales estatales con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente. Lo anterior ha sido abordado por Palma y Rufián (1989)¹⁶ quienes señalan que la descentralización administrativa es la transferencia de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones con autonomía de gestión, ya que en este caso ellos deben responder primordialmente al gobierno central donde se toman las decisiones fundamentales sobre los bienes públicos así provistos.

En el caso de los municipios, considerando los aspectos específicos de la implementación del Programa Oportunidades, al inicio de cada administración municipal los ayuntamientos por acuerdo de Cabildo y en su caso por las autoridades municipales cuyo marco está basado en los usos y costumbres, nombraban a un EM como aquel funcionario que representaba al municipio en algunas de las funciones del Programa.

Según lo marcaban las reglas de operación del Programa para los ejercicios previos a 2007, el perfil del EM cuyas características fueron acordadas por la

¹⁵ La Coordinación Nacional establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal. La Coordinación Nacional cuenta con un Consejo integrado por los titulares de las Secretarías que participan en la operación del Programa y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este Consejo es apoyado por un Comité Técnico integrado por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; y del Instituto Mexicano del Seguro Social. La Secretaría Técnica del Consejo y del Comité recae en la Coordinación Nacional. (SEDESOL, 2005).

¹⁶ Citado en (Finot, 2001: 58).

dependencia federal, debía ser ...“una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, así como de promoción del desarrollo social local, debían regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad, y no podrían ser representantes de alguna organización política o religiosa, ni ser designados cuando hubieran sido relacionados con indagaciones de delitos electorales” (SEDESOL, 2005:18).

Por otra parte, la actuación del EM debía ser imparcial y estaba en el marco de la transparencia. Además de que dichos funcionarios debían disponer del tiempo suficiente para la realización de las tareas del Programa.

Aunado a las características del perfil del EM, la SEDESOL, marcó una serie de restricciones para los gobiernos locales, que fueron considerados candados, a fin de evitar que los beneficios del Programa se pudieran politizar. La labor del EM quedó limitada a las tareas parciales que las reglas de operación señalaban, por lo que los apoyos, la atención y la orientación, no podían utilizarse con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a los establecidos.

Otras de las restricciones para los gobiernos locales, es que no podían adjudicarse la operación del Programa, ni nombrar o remover a las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria ya que son miembros de la comunidad electos de manera democrática además de ser beneficiarios de las transferencias derivadas del programa. Tampoco podían realizar convocatorias a reuniones ni acciones no previstas en las reglas de operación. Estas acciones fueron para evitar que los gobiernos locales utilizaran los apoyos con fines partidistas o electorales. Sin embargo, la Coordinadora Nacional y la misma SEDESOL no contaron con los órganos de supervisión que les permitiera evitar las prácticas clientelares, no sólo de este programa en particular sino de la mayoría de los programas diseñados por la federación.

Como medida de caución o correctiva en el caso del Programa Oportunidades, la Coordinación Nacional debía notificar a la entidad federativa de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación previas a 2007, las situaciones relacionadas con los EM que en su momento pudieron afectar o lesionar la operación del programa. En el sentido, se puede decir que Oportunidades es un programa que descentraliza

parcialmente algunas acciones a los otros órdenes de gobierno, pero el control general y político del mismo lo ostenta el gobierno central.

Este programa, ha tenido como marco de referencia y contextual el proceso de descentralización administrativa y como característica individual es que se vincula directamente con la transferencia de recursos, sin embargo se puede decir, que el diseño, control y manejo tanto económico como político es centralizado en el gobierno federal, en tanto la operación se descentraliza en parte hacia las entidades federativas y los municipios, de acuerdo lo marcaban las reglas de operación hasta el año 2007 (Rodríguez, 1999). En este sentido, es necesario, explorar las vivencias que registraron los EM respecto su operación.

A continuación, se presenta el análisis de las entrevistas realizadas al EM ubicado en Tampico en Tamaulipas, permitiendo abordar el objetivo planteado en el documento.

Evidencia empírica de las transferencias condicionadas

En el presente apartado, se presentarán las evidencias empíricas recogidas durante el trabajo de campo, a través de la técnica de entrevista en profundidad que se realizaron a los enlaces municipales durante los años 2004 y 2006, cuyo objetivo fue conocer y analizar parte de sus vivencias en la instrumentación de un programa derivado de las transferencias condicionadas en el programa Oportunidades y su eficiencia en la implementación de las funciones parciales a través de las cuales se actúa en los espacios locales. El municipio explorado fue Tampico, ubicado en el sur del estado de Tamaulipas, cuya entidad se caracteriza por reportar baja marginalidad de acuerdo al índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO); alto desarrollo humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y cuenta con cuatro localidades con rezago social de acuerdo al Índice de Rezago Social del Consejo Nacional de Evaluación para 2005 (CONEVAL, 2007).

En el caso de Tampico, el fenómeno de la pobreza se hace evidente principalmente en las zonas consideradas como de alto riesgo, regularmente establecidas en el margen de los vasos acuíferos, o bien en zonas bajas que en

temporada de lluvias sufren severas inundaciones. Muchas de éstas fueron en su momento invasiones territoriales, como la colonia “Mano con Mano”; “Luis Donaldo Colosio”; “La Borreguera”; Col. Vicente Guerrero, por citar algunos casos.

Si hay gente pobre, si hay como no...todo lo que son las orillas, todo lo que son los márgenes de los ríos, las lagunas todas esas...y que desgraciadamente son gente que no es de Tampico, que ha llegado de otros lugares, porque oyes puros acentos veracruzanos, y pura gente que ha llegado de otros lugares por qué, porque no tienen trabajo,...gente de ranchos (EMO/TT/ENT/1).

En este contexto, un elemento importante a considerar, y que da cuenta de las condiciones económicas y laborales del municipio, es que el 41.31 % de la población vive con un ingreso de hasta dos salarios mínimos. Ante esta situación, el Programa Oportunidades, se ha aplicado en el municipio desde su inicio, y cada vez se van incorporado más familias beneficiarias.

Horita por ejemplo este mes...tenemos altibajos porque luego dan de baja gentes, porque no cumplen con el Programa. Por lo que tú quieras y, luego viene gente y me aumenta, horita este próximo bimestre se va a pagar a 2 094 familias. El padrón cuando yo entré era de 1 600 y pico más o menos (EMO/TT/ENT/1).

Otro enlace municipal al respecto expuso:

Bueno el año pasado eran 750 y se amplio para este año a 1250 familias.
(EMO/MCM/ENT/1).

Los recursos que se han destinado en los últimos años, han registrado incrementos paulatinos, en la cual se observa el desarrollo que ha tenido el Programa en el municipio. Al respecto, EM expresó que era su primera experiencia en el campo de la administración municipal y, su Departamento no cuenta con ningún asistente o secretaria. Su oficina se reduce a un espacio pequeño dentro de las instalaciones del palacio municipal.

Yo estoy sola, lo que es EM, yo estoy sola, tenía antes un asistente pero ya no lo tengo, porque en realidad yo soy un gestor, igual, antes tenía un poco más de trabajo, ahora la SEDESOL nos ha quitado, o sea mi opinión muy personal es porque Oportunidades es su estructura de partido de ellos...y nos han quitado mucha injerencia dentro del manejo del Programa,...realmente, al principio teníamos más participación, ...yo tenía más

participación que ahora, porque yo fui hacer trámites, ahora sólo llegan personas de Victoria que llaman ellos técnicos de campo, vienen a hacerlos,...yo me dedico a atender a la gente en lo que a mí respecta, es asesorarlos tanto en lo que es salud, educación y las responsabilidades que tienen ellos con el programa,...su corresponsabilidad y hacer los reportes que la gente esté bien atendida, como debe de ser, tanto en el sector salud como en el sector educación (EMO/TT/ENT/1).

Al respecto otro enlace municipal manifestó lo siguiente:

Nosotros estamos directamente con el programa federal oportunidades en Ciudad Victoria, Tamaulipas, estamos enlazados con ellos,...la labor que aquí hacemos es requerir, estar recibiendo la documentación de cada gente que está trayendo los documentos de sus hijos, de aquí vienen y se los llevamos a Victoria para que ellos analicen un estudio socioeconómico de cada persona, si es que en realidad necesitan el apoyo y ellos son los que deciden si se les da este apoyo a estas personas (EMO/MCM/ENT/1).

Es importante señalar como la EM se refiere a que el Programa obedece a un arreglo de la estructura de partido del gobierno federal, lo cual denota que se han detectado ciertas prácticas clientelares, en el manejo de las familias inscritas en el padrón de beneficiarios; lo anterior corrobora lo planteado por Rodríguez (1999), respecto al control político que tiene la federación sobre los espacios locales respecto a las acciones y funciones que se descentralizan.

De acuerdo a la cobertura del Programa y, a su control fuertemente centralizado, existen algunos trámites que son más entendidos desde lo local, ya que las reglas de operación muchas veces limitan a los funcionarios municipales para que actúen de manera regional. Por ejemplo, si consideramos que muchas de las familias beneficiarias se encuentran radicando en zonas metropolitanas con una alto índice de movilidad intermunicipal, esta migración crea distorsiones, de tal manera que limita en cierta forma la incorporación de nuevas familias de la localidad donde llegan las familias migrantes.

Otro de los elementos que limita a los EM, es la imposibilidad de acceso al padrón de beneficiarios con todos sus datos. Aunque tal información los puede uno encontrar en la página web de la SEDESOL, los datos que proporcionan, son sólo sus nombres y los montos de los recursos que reciben, así como la fecha de alta o baja según sea el caso. Dicha información, restringe a los EM, debido a que no saben donde se focaliza la acción del gobierno federal, lo que genera que en algunas ocasiones se dupliquen las funciones. Sin embargo, existen evidencias de que el EM realiza otras actividades con la

finalidad de evitar esta situación. El problema es abordado por (Jordana, 2001; Cabrero, 2003b; 2004) respecto a las restricciones que se presentan en aquellas tareas que se descentralizan y que generan, bien sea duplicidad de funciones o que el responsable de las labores específicas, reacomodos a fin de adaptar la operación a las condiciones locales.

No, yo lo único que he tratado de hacer, es sacar mi padrón,...este... yo lo he hecho, porque lo tenemos prohibido...es una de las cosas ilógicas del Programa, yo Enlace tengo prohibido tener información de la gente, ni dónde vive, ni de nada...por qué, no sé, como te digo yo no nací ayer y esto es la estructura de partido...entonces, yo me he dedicado desde que entré a sacar esto –el padrón- porque yo encuentro a la gente, porque a la gente le cuesta un pasaje que a veces que no tiene para pagar y venir y, es más fácil que yo vaya en la tarde y la busque y le diga... “mire señora aquí está este papel que yo necesitaba entregárselo” y,...entregárselo...a que ella regrese mañana y gaste otro pasaje a que yo le entregue el papel, entonces...yo lo que hago, este padrón se lo doy al DIF, se lo doy aquí mismo, a nuestro departamento de Hábitat y Educación (EMO/TT/ENT/1).

Es claro que si muchas de las funciones fueron diseñadas desde el centro, con la intención de ponerle candados a la operación y, evitar con ello su uso político. También es cierto que se están creando cuellos de botella que no permiten optimizar la información que se genera y que bien puede servir desde lo local, para que de ahí se puedan establecer algunas líneas de acción concretas para atender al bienestar social, sin embargo el control impuesto desde el centro limita en cierta medida a los actores locales, restándole eficiencia al Programa.

Aquí tengo los nombres...porque el internet nos arroja en la página del Oportunidades los nombres, nada más de los titulares y, yo me di a la tarea de las direcciones y todo, porque así yo como les digo, no es por maldad, le digo ...porque hay mucha gente a la que se le da el apoyo y porque vamos a estar duplicando o triplicando apoyos, si hay tanta gente que lo necesita, ...si yo tengo a una señora en Oportunidades, que se le da el apoyo de alimentación y becas para los niños, es ilógico que ese niño tenga beca de Oportunidades y beca del municipio o, es ilógico que la señora tenga apoyo de alimentación de Oportunidades y despensa en el DIF (EMO/TT/ENT/1).

Respecto al manejo de las reglas de operación y sus limitantes sobresalen la de vincular más de cerca las acciones que se desprenden del Programa, con las necesidades reales de la población, que garanticen transparencia, congruencia y pertinencia, tanto de los objetivos del mismo como de las funciones que realiza el gobierno local para atender el bienestar social. De acuerdo a las reglas de operación del programa para el ejercicio

2009, esta tarea de coordinación y concertación las realiza el Centro de Atención y Registro, (CAR).

No, no, no, no especifican y no te lo permiten, conmigo se pasaron a “reventar”, porque yo desde el principio se los dije, yo voy a trabajar así, así y así,... y no es por nada, están contentos porque yo he trabajado bien, o sea hay mucha gente que estaba dada de baja, desgraciadamente el trienio pasado tuvieron un Enlace que es una persona que nunca se dedicó a...esa persona se dedicó a la política antes que atender a las necesidades de los titulares del Programa en algunos trámites (EMO/TT/ENT/1).

Por ello es necesario que desde lo local, se instrumenten mecanismos de control, supervisión y vigilancia, de manera el gobierno local se vea beneficiado con las acciones y la información que se genera, así como de los resultados de los programas que se instrumentan desde otros niveles de gobierno. Si se asignan personas (técnicos de campo) que no conocen la localidad, y si a esto le agregamos que no cuentan con los recursos suficientes, los niveles de eficiencia tenderán a ser menores, lo anterior tiene relación con lo expuesto por Cabrero (2004), con la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la falta de profesionalización de los funcionarios públicos, así como de los ejercicios de planeación de largo plazo y la falta de coordinación ente las entidades y actores que participan del proceso (Acosta, 2004), lo anterior se puede mostrar en el siguiente comentario expresado por la EM:

Llegan –los técnicos de la SEDESOL- hacen los trámites aquí a mi escritorio con mi computadora, porque en otros lados llegan los hacen y se van a un ciber en la tarde a capturar y...aquí el licenciado, me ha dicho lo que sea...dale pá delante, porque lo vemos en la gente, que todo se refleja en la gente, que es nuestra gente, es la gente del pueblo. Y te voy a decir por qué, porque yo también he hecho mucho, por pegarme mucho a los técnicos, los trato muy bien,... lo que pasa es que es gente que trabaja muchísimo y en condiciones pues gachas, porque no traen carro, traen bien poquitos viáticos y yo los invito...yo les digo, cuando vengan aquí a Tampico no van a gastar ni en comida, digo, yo no los puedo llevar a dormir a mi casa porque no caben, si no ...!de veras!...porque son puros chavos y, bien jóvenes y ganan 3,000 pesos mensuales, y tienen familia y andan caminando por las calles visitando a la gente (EMO/TT/ENT/1).

Otro elemento que se deben considerar es la selección de las familias. Sin embargo, en este proceso, es la federación la que toma de decisión y el EM sólo comunica quienes fueron las personas aceptadas como beneficiarias, lo anterior, sin tener claros cuáles fueron los procedimientos de selección. En las reglas de operación especifican, que se hizo a través de lo que llama análisis discriminante, pero se corre el

riesgo que el EM no lo entienda y tampoco lo sepa explicar al momento de dar a conocer la lista de las nuevas familias que se incorporan al Programa.

Además, el problema de exclusión está permanente y, tal situación es poco entendida tanto por el EM como por ciertos grupos de la población, por ejemplo, en el caso de Tampico, existen casos muy especiales que merecen ser expuestos.

...pero hemos tenido denuncias de la gente que perdió base, a mi horita viene una señora y me dice...-“ffjese que estoy bien fregada, que no tengo trabajo, tengo setenta años y no tengo nada”- pero la señora vive en INFONAVIT una casa de material, su calle está pavimentada, tiene todos los servicios, agua; luz; drenaje...no tiene derecho, pero yo le digo señora -¡apúntese! Pero yo lo viví anduve con ellos en las camionetas -con los técnicos del Programa- y nada más llegan, ven la casa y se van, ni se bajan...-el que sigue...pero hay gente...hemos hecho denuncias, hasta horita en lo que yo tengo...y mire que he logrado mil cosas...no lo hemos podido dar de baja, algunas personas que no tienen porque estar, trabaja él, trabaja ella, o sea tienen ingresos suficientes. Tenemos varios hombres a los que se les ha dado el Programa, yo con uno tengo un problema muy fuerte, no es posible que lo tengan en el Programa...no tiene hijos, no tiene nada y es un alcohólico (EMO/TT/ENT/1).

Como se aprecia, la falta de coordinación intergubernamental (Jordana, 2001), así como las reglas de operación en las cuales, sólo una mínima parte es para que sean desarrolladas por el EM, imprimen un fuerte control del centro. En las localidades se trabaja tomando en consideración que es el centro el responsable de atender la pobreza en el municipio. Situación que llega incluso a desvirtuar los fines de la política social, considerándola como exclusiva de la federación, lo cual ocasionalmente altera el objetivo de la misma, vinculando un fuerte contenido político de la función pública, un ejemplo de lo anterior lo tenemos cuando se presentan casos de evidente manipulación política, al momento de elegir a las vocales, quienes serán los contactos ente la comunidad y el EM.

Cómo lo eligen. Ahí juntan a la gente en la colonia, llegan y, buscan a dos o tres señoras, que ya tienen ubicadas y les dicen tú vas a traer todas de Oportunidades. Mañana viernes a las cuatro de la tarde, ya todas juntas les dicen...a ver, necesitamos aquí en esta colonia son tantas personas... entonces tantas vocales, entonces quiénes se proponen para vocal, quiénes quieren, aquí las vocales no tienen ninguna preferencia, ni un sueldo, ni nada, es nada más voluntaria. A ver todos están de acuerdo, unos dicen que sí, unos dicen que no, o sea entre ellos deciden y, en ese momento firman actas y se comprometen.

...Últimamente se han estado pasando de listos y, primero les hablan a las vocales y luego a mí, y las vocales me hablan a mí o sea sobre todo el año pasado, que hubo elecciones y ahora que iba haber elecciones, a mí no me querían tomar en cuenta, hasta que fui y les dije...“Ok tendrás que venir a Tampico, se olvidan, porque tampoco soy su gente, ustedes

no me pagan o sea, así de fácil". Con el coordinador estatal yo tuve un agarrón pero fuerte, por lo mismo, porque el año pasado hubo aquí un evento muy grande de SEDESOL en el Metropolitano y, me habló una líder panista fuertísima que hay en las colonias del norte, para decirme dónde era el evento que le había llegado una invitación de Ciudad Victoria (capital del estado), la señora ni está en el Oportunidades (EMO/TT/ENT/1).

Aún así, la idea de los funcionarios municipales, que tienen relación directa con el Programa y a pesar de manifestar que existe un manejo político del mismo, también manifiestan que éste tiene fortalezas y debilidades, en este sentido se exponen algunos aspectos sobresalientes que fueron considerados como fortalezas.

Hay una cosa muy buena, que para mí ha sido buenísima, que acaban de sacar lo del adulto mayor, el apoyo al adulto mayor, que es uno de los nuevos renglones del programa. Se me hace extraordinario, que hay viejitos que están esperando con ansias el programa para el día de pago, para cobrar, esperaban por 330 pesos, ahora esperan por 830, porque les dan un apoyo extra de 500 pesos. Ahora las becas estudiantiles, buenísimas porque una inscripción a preparatoria cuesta 800 pesos y lo pagan, a lo mucho 200 pesos mensuales, a estas personas les dan 900 por prepa, a sea la cuestión es que lo sepan emplear, porque le han dado a la gente oportunidad de que sus hijos estudien en mejores planteles (EMO/TT/ENT/1).

Indudablemente, que uno de los elementos positivos, es que el Programa ha tenido incrementos en la cobertura de familias beneficiarias en todo el país, hasta llegar a la cantidad de cinco millones, además se han aumentado los rubros de apoyo, como son la incorporación de adultos mayores, tal vez por la influencia de que dicho sector de la población empezó a ser considerado en los planes asistenciales de algunos gobiernos estatales como es el caso de la Ciudad de México.

Entre las debilidades expresadas por los EM se resaltan las siguientes:

Las debilidades, ahora mismo, es que no hay una supervisión para detectar que hay personas que no tienen por qué estar, ellos checan mucho, se van mucho y eso es una tontería, ellos se van mucho sobre los empleados municipales. Sí...el que las familias de los empleados municipales no estén, que le hago, si el de servicios públicos que es barrendero que gana 1 500 pesos mensuales, trabaja en el municipio pero es una persona pobre, vive una casa de madera, que a esa gente nada más andan cazando para darles en la torre (EMO/TT/ENT/1).

Una de las debilidades que se manifestaron es que no hay la supervisión suficiente en los procesos de selección en los que participan las vocales del Oportunidades, lo que genera un problema grave de exclusión. A ello se agrega el proceso de descentralización debido a que mientras más centralizado sea el programa, menor será la supervisión de

todos los aspectos, más sí se trata de un programa cuya cobertura nacional de 5 millones de familias que se disemina en más de 82 mil localidades en todo el territorio nacional (SEDESOL, 2005). Haciendo una tarea muy difícil de desarrollar por cuestiones de orden económico y operativo.

Consideraciones finales

Se puede concluir que los niveles de eficiencia del programa Oportunidades -cuya característica es de operar a través de transferencias condicionadas- son muy cuestionables en el ámbito local, debido a que ésta no sólo depende de transferencias de recursos y condicionantes para que los beneficiarios actúen con alguna encomienda; existen otros factores que inciden de manera directa en los resultados del programa, como son las personas que implementan acciones en los espacios locales. En este sentido, los enlaces municipales (EM), como uno de los actores sociales que implementaron estas acciones, han expuesto que, en su momento, no contaron con el personal de apoyo; tampoco recibieron capacitación en tiempo como lo marcaban las reglas de operación del programa afectando considerablemente la eficiencia, ya que en varios casos actuaron sin el conocimiento de cada una de las acciones que les competían.

Por otro lado, se pudo constatar que el programa a nivel municipal reporta serias distorsiones producidas por las migraciones de los beneficiarios al cambiar de un municipio a otro, haciendo más grave el problema en las zonas conurbadas o metropolitanas. Lo anterior influye en la percepción de varios de los funcionarios municipales quienes creen que la pobreza en el municipio es producto de la migración, ya que la mayor parte de la población pobre proviene de otros municipios o entidades federativas.

Si bien las reglas de operación del Programa limitaron de manera significativa la labor del EM, se debe reconocer que éste puede hacer otro tipo de funciones que le hubieran permitido corregir algunas fallas que se detectan al momento de implementar

las acciones en el plano local, con los respectivos riesgos de distorsión del programa que ello pueda implicar.

Por último, la falta de supervisión ha generado que en el Programa persistan los problemas de selección y exclusión. Aunándose aquellos de carácter político que han sido claramente detectados desde lo local.

Como resultante de lo anterior podemos decir que los programas cuyo eje central se derivan de la implementación de transferencias condicionadas, para lograr un mejor funcionamiento, deben considerar elementos tanto externos (contexto), como internos (reglas de operación, supervisión y capacitación) con el objetivo de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en los resultados.

Bibliografía

Acosta, J. (2004), “Descentralización, democracia y gobiernos locales” en Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.). *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. pp. 91-96.

- (2001). El artículo 115 Constitucional y el Municipio que queremos en *Alcaldes Mexicanos*. Núm. 2. Mayo-junio pp.82-84.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Comunicado de prensa* (17 de diciembre de 2008). En línea. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=SP &id=5078>> [11 de febrero de 2009].

Banco Interamericano de Desarrollo. *Comunicado de prensa* (25 de marzo de 2005). En línea. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=1444>>. [1 de febrero de 2009].

Banco Interamericano de Desarrollo. *Comunicado de prensa* (10 de marzo de 2002). En línea. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=1603>> [1 de febrero de 2009].

Barrera-Osorio, F.; Bertrand, M, et alt. (2008), *Conditional cash transfer in education, design features, peer and sibling effects: Evidence from randomized experiment in Colombia*. Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research.

Cabrero, E. (2003), Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (Coord.) en

Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. pp. 155-190.

- (2003 b), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales.* México, Documento de trabajo No. 128-CIDE.
- (2004), Descentralización fiscal, planeación regional y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes? En: Tamayo, R. y Hernández, F. (Coord.) en *Descentralización, Federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. pp. 33-42.
- (2004b), *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México en línea* <http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm> [30 de abril 2004].

De la Brière y Rowlings, (2006), *¿Examining conditional cash transfer programs: A role for increased social inclusion?* Washington, D.C., The World Bank Institute.

Diario Oficial de la Federación (DOF), 28 de febrero de 2007. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Diario Oficial de la Federación (DOF), 29 de diciembre de 2009. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Favela, A., Calvillo, M. y otros. (2003), *El combate a la pobreza en el Sexenio de Zedillo.* México, Ed. Plaza y Valdés/UAM.

Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica.* Santiago de Chile, ILPES- CEPAL.

- (2003), *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local.* Santiago de Chile, Ed. ILPES- CEPAL.

Gollás, M. (2003), *México, crecimiento con desigualdad y pobreza. (De la sustitución de importaciones a los tratados de libre comercio con quien se deje).* México, Colegio de México. Documento de trabajo III.

Guillén, T. (2000), “La política social y los municipios: una lectura fronteriza del norte de México”. En: Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión.* México, Ed Miguel Ángel Porrúa. UNAM. pp. 739-750.

Janvry, A. y Sadoulet, E. (2005), *Conditional cash transfer programs for child human capital development: Lessons derived from experience in México and Brazil*. University of California at Berkeley and The World Bank.

Jordana, J. (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional" en *Documentos de trabajo del INDES- UNION EUROPEA*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID. Abril. Serie documentos de trabajo I-22 UE.

Lewis, O. (1961), *Antropología de la Pobreza*. México, Fondo de Cultura Económica (vigésima reimpresión)

Martínez, C. y Ziccardi, A. (1988), *Política y gestión municipal en México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Martínez, C. y Ziccardi, A. (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales" en: Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa- UNAM. pp. 703-738.

Ordóñez, G. (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*. México, Ed. CEIICH- UNAM.

Ordóñez, G. y Reyes, M. (2006), "Introducción" en Ordóñez G. y Reyes, M (Coord). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México. Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés Editores. pp. 7-38.

- (2006), "Programas de combate a la pobreza" en Ordóñez G. y Reyes, M (Coord). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*. México. Colegio de la Frontera Norte: Plaza y Valdés Editores. pp.245-298

Parker, S. y McGinnis, L. (2007), *Children and youth unit, development network*. Washington, D.C., The World Bank.

Rawlings, L. (2004), *A new approach to social assistance: Latin America's expectative with conditional cash transfer programs*. Washington, D.C., The World Bank.

Rodríguez, V. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2005), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México D.F, Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Desarrollo Social-Oportunidades (2009), en: http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_InfGeneral/Padron_Liq/CoberAten/archivos/fa

[ms%20%20benef%20mpios%20locs%20historico%202000-2008.pdf](#) > [1 febrero de 2009].

Sobrino, J. y Garrocho, C. (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México, Ed. SEDESOL- Colegio Mexiquense, A.C.

Villarespe, V. (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. México, Ed. UNAM-IIES.

World Bank (2003), *Taller sobre programas de transferencias condicionadas (ptcs): experiencias operativas en línea*: <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/18_76750-1140107387177/1stCCTWkshpRep_ort_Sp.pdf> [24 de agosto de 2008].