



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y POLÍTICA
SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA.**

Estudios de caso del Programa Oportunidades en el ámbito
educativo en una comunidad rural y una urbana de Mexicali

Tesis presentada por

Isaura Medina Estrada

para obtener el grado de

MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México
2008

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

 Dr. Gerardo Manuel Ordóñez Barba

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

DEDICATORIA:

A todas aquéllas familias que viven en pobreza, a todos los niños de esas familias, a los que conocí en el trabajo de campo realizado y a todos aquellos a los que no he conocido pero que sé, están ahí, por ellos y con la esperanza de un futuro con más y mejor educación y con la infinita fe de que será a través de la educación que se edificará una sociedad más justa ...

A mi familia que me ha apoyado incansablemente

A mi mamá Margarita Estrada, por la dedicación a sus hijos, por su ejemplo de fortaleza, por el apoyo incondicional a lo largo de mi vida y especialmente en este proyecto que hoy concreto.

A mi papá Manuel Medina por el apoyo brindado en estos años, por su contribución en los momentos en los que lo he necesitado, sin la cuál no habría podido concluir este sueño.

A mis hermanos: MaryCruz, Verónica, Juan Manuel, Laura y Adrián por estar siempre conmigo, por impulsarme con sus actos a seguir por este camino

A mis preciosos sobrinos: Jesús Manuel, Irma, Evelin, Lizet, Antonio, Marian, Jaqueline, Victoria, América, Angeles y Adrian,

Todos ustedes mi más grande motivación...

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado para concluir mis estudios de Posgrado sin el cuál no habría sido posible concluirlos.

Agradezco al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) por abrirme las puertas y por haberme dado la oportunidad invaluable de prepararme profesionalmente.

Agradezco al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) por haberme dado la oportunidad de aprender en sus aulas y a los profesores por compartir su conocimiento y haber enriquecido el mío.

Agradezco a mi Director de Tesis el Dr. Gerardo M. Ordóñez Barba por la confianza brindada para dirigir mi tesis, por el trabajo conjunto, por todas sus aportaciones, sugerencias e ideas que sin duda enriquecieron el trabajo final.

Agradezco a mi lectora interna la Dra. Laura Flamand Gómez por sus valiosas aportaciones y recomendaciones que indudablemente mejoraron y enriquecieron el trabajo final y por el material proporcionado para concretarlo.

Agradezco a mi lector externo el Dr. Carlos Barba Solano por sus valiosas aportaciones que sin duda ampliaron y enriquecieron de manera especial, el campo de la política social para mejorar el trabajo final.

Agradezco a los profesores que siempre estuvieron dispuestos a apoyarnos académica y personalmente, gracias por su profesionalismo y por todas las enseñanzas recibidas, por su compromiso con la educación y por su visión de futuro. De manera muy especial, gracias a la Dra. Laura Flamand y a la Dra. Sárach Martínez porque significaron un gran apoyo a lo largo de estos dos años para mi y para muchos de los compañeros.

Agradezco a mis profesores de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC porque siempre me impulsaron a seguir adelante y sus consejos fueron muy importantes para continuar con mis estudios de posgrado que ahora concluyo.

Agradezco a todo el personal de biblioteca que siempre estuvieron dispuestos colaborar y contribuyeron de manera muy importante para concluir con el presente trabajo de investigación, especialmente a Angeles y Carlos que fueron a quienes más recurrí en mis búsquedas de bibliografía.

Agradezco a los compañeros de maestría por estos dos años en los que siempre han mostrado una gran solidaridad y de los que aprendí mucho, me llevo este aprendizaje y una experiencia de vida que estoy segura nos hizo crecer a todos, pero especialmente yo me llevo lo mejor de cada uno de ustedes.

Agradezco a las familias beneficiarias de Oportunidades que me recibieron tan amablemente en sus hogares cuando realicé el trabajo de campo en las dos comunidades estudiadas, espero seguir trabajando por esa causa y no defraudar la esperanza que sin duda existe en ellos.

Agradezco a los funcionarios de la Coordinación Estatal de Oportunidades, del Sistema Educativo Estatal, de la Secretaría de Salud, a los directivos de las escuelas, a las vocales del

comité de promoción comunitaria, a todos ellos que tan decididamente me proporcionaron la información requerida y el apoyo para llevar a cabo el presente trabajo de investigación.

Agradezco a Rosa Gómez y a su hijo Javier por el apoyo brindado durante mi estancia en Tijuana lo que significó un gran respaldo para mí.

Agradezco a los amigos que han estado pendientes de mí durante esta etapa que he estado fuera, especialmente a mi amiga Mitzy y su familia que siempre han estado pendientes de mí.

Agradezco a toda mi familia, a mi padre a mi madre y a mis hermanos y sobrinos por apoyarme con este proyecto de vida y especialmente a mi madre que ha sido el pilar del que me he sostenido en todo este tiempo.

Agradezco a Dios por la oportunidad de vida para ser mejor cada día

RESUMEN

Los estudios de políticas públicas en México se basaron en un primer momento en su diseño y en tiempos recientes, el énfasis ha sido puesto en la evaluación de resultados. Sin embargo, la implementación de las políticas públicas ha sido poco estudiada en el contexto mexicano, a pesar de que los agentes tiene un papel fundamental en el proceso. Especialmente, la política social se muestra como un campo fértil para analizar el proceso de implementación,

instrumentación e impactos en las poblaciones objetivo. Dos enfoques convergen en el presente trabajo de investigación: el *de abajo hacia arriba* que investiga en qué medida una política social, en este caso el programa Oportunidades, se adapta al contexto de un país tan heterogéneo y el de *gestión intergubernamental* mediante el cual se analiza en qué medida los funcionarios cercanos a los beneficiarios se coordinan y participan en los ajustes al diseño e implementación de la política social. Algunos de los hallazgos que se presentan son: *a)* los funcionarios que operan el programa no participan en los ajustes al diseño de Oportunidades, *b)* como consecuencia se dificulta el proceso de implementación por la imposibilidad de adaptación de la política al contexto en el que se inscribe, *c)* mediante la gestión intergubernamental se resuelven algunos problemas en el nivel medio de la estructura jerárquica y, *d)* la gestión intergubernamental no se encuentra presente en el nivel más bajo de la jerarquía en el ámbito educativo.

ABSTRACT

Public policy studies in Mexico have been based on the design policies analysis at a first moment and in recent times; the emphasis has been put in the results evaluation. Nevertheless, the public policies implementation subject has been very little studied in the Mexican context in spite of the fundamental paper of the agents who participate in this process. Specially, the social policy is like a fertile field to analyze the implementation process due to its implications on the impacts in the population's objective. Two approaches converge in the present research: the one *bottom up* focus on the extent social policy, in this case the program *Oportunidades*, adapts to the contextual conditions in a too heterogeneous country and, the other one *intergovernmental management* focus on the coordination and participation in the adjustments to the design and implementation of the social policy extent between functionaries and beneficiaries. Some findings are: *a)* the functionaries who operate the program do not participate in the design adjustments of *Oportunidades* *b)* as consequences the implementation processes got impeded by the impossibility of adaptation of the social politics in the inner context, *c)* by means of the intergovernmental management some problems are solved in the medium level of the hierarchic structure and, *d)* the intergovernmental management is not present in the lowest level in the hierarchy in the educative area.

Palabras clave: implementación, gestión intergubernamental, centralización

Key words: implementation, intergovernmental management, centralization

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	11
1.1 Orígenes de la ciencia de las políticas públicas y su orientación racionalista	12
1.1.1. Énfasis del análisis de políticas públicas en la etapa de formulación	16
1.1.2. El proceso de implementación de políticas públicas: de una visión racionalista a un enfoque sistémico	18
1.2 Gestión intergubernamental: un enfoque para políticas intergubernamentales	27
1.3. La evaluación de resultados. Razones para incluirla en el análisis del proceso de implementación	33
1.4 Políticas públicas en el contexto mexicano	35
Conclusiones	40
CAPÍTULO II. ANÁLISIS SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES: UN MODELO NEOLIBERAL DE POLÍTICA SOCIAL	43

2.1. La política social en México: un enfoque neoliberal	44
2.1.1. La residualización de la política social en México	46
2.1.2. ¿Centralización o participación en la toma de decisiones para la construcción de políticas públicas?	48
2.2. Antecedentes de Oportunidades y cambios en el diseño: de Pronasol a Oportunidades	50
2.2.1. Criterios de selección y cobertura de Oportunidades	55
2.2.2. Estructura de funcionamiento y coordinación intergubernamental e intersectorial en Oportunidades	59
Conclusiones	64

CAPÍTULO III. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN BAJA CALIFORNIA, UN ENFOQUE DE GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL?

3.1. El funcionamiento y la estructura organizativa del programa Oportunidades en el Estado de Baja California	70
3.2. ¿Gestión intergubernamental entre las unidades implementadoras del programa Oportunidades en Baja California o sólo administración?	75
3.3. ¿Logros de la gestión de los funcionarios o decisiones centrales? La ampliación de la cobertura del programa en Baja California y algunas estrategias estatales	81
3.4. Evaluación sobre el cumplimiento de metas y objetivos operativos del programa	85
3.5 La percepción de los beneficiarios del programa sobre la atención recibida	92
Conclusiones	96

CAPÍTULO IV. LA EFICACIA DE OPORTUNIDADES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO. ALGUNOS RESULTADOS EN UNA COMUNIDAD RURAL Y UNA URBANA DE BAJA CALIFORNIA.

4.1 Algunos impactos del programa en las familias beneficiarias según su propia percepción. Dos estudios de caso en una comunidad rural y una urbana del municipio de Mexicali.	104
4.2. La vinculación de oportunidades con los planteles educativos	112
4.3. La evolución del rendimiento escolar en los becarios de Oportunidades de educación primaria en una comunidad rural y una urbana	115
Conclusiones	123

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS i ii iii

ÍNDICE DE CUADROS GRÁFICAS Y FIGURAS

Figuras

Figura 1.1 El contexto de las políticas públicas y diversos enfoques complementarios	26
Figura 2.1 Estructura organizativa del Programa Oportunidades según las Reglas de Operación 2008	59
Figura 3.1 Organigrama de la Coordinación Estatal de Oportunidades en Baja California	68
Figura 3.2 Procedimiento para la certificación de corresponsabilidades para becarios de nivel primaria según información de las Reglas de Operación del programa 2008	70

Cuadros

Cuadro 2.1 Comparativo entre los porcentajes de población clasificada en los niveles más altos de marginación según INEGI y el porcentaje de población beneficiaria del Programa Oportunidades por estado para el año 2007	56
Cuadro 3.1 Porcentaje bimestral promedio de las causas más frecuentes de bajas en el padrón de beneficiarios por estados en el año 2007	85
Cuadro 3.2 Porcentaje bimestral promedio de causas de altas en el padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades a nivel nacional para el año 2007	85
Cuadro 3.3 Índices de percepción de beneficiarios sobre la atención recibida en la operación del programa Oportunidades	88
Cuadro 4.1 Índices de percepción de los beneficiarios sobre el impacto de Oportunidades en su familia y en su entorno social	92
Cuadro 4.2 Coeficientes promedio de mejoramiento en el aprovechamiento escolar de los becarios Oportunidades de cuarto, quinto y sexto grado (ciclo escolar 2007-2008) en la escuela primaria rural	107
Cuadro 4.3 Coeficientes promedio de mejoramiento en el aprovechamiento escolar de los becarios Oportunidades de cuarto, quinto y sexto grado (ciclo escolar 2007-2008) en la escuela primaria urbana	114
	115

Gráficas

Gráfica 3.1	83
Gráfica 3.2	87

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación se analiza el proceso de implementación del programa Oportunidades en el Estado de Baja California. El propósito fundamental es determinar la importancia para la efectividad de los programas sociales de que en las políticas sociales de carácter nacional se adopte una perspectiva de *abajo hacia arriba*, es decir, que se consideren las condiciones contextuales del espacio en el que se aplican las políticas y de que exista una *gestión intergubernamental* que produzca sinergias entre los distintos órdenes de gobierno e instituciones sociales de la región en la que se implementa. Pero el proceso de implementación debe ser analizado como un medio y no como un fin en sí mismo, por ello se analizan los resultados en el rendimiento escolar¹ de un grupo de niños becarios de nivel primaria en una comunidad rural y una urbana del Municipio de Mexicali. En definitiva, se determina la importancia de los enfoques *de abajo hacia arriba* y de *gestión intergubernamental* en el proceso de implementación para producir impactos positivos en la población objetivo.

El programa Oportunidades se concibió con un enfoque neoliberal de la política social y sus principales características son la centralización en la toma de decisiones y la focalización al nivel de las familias más pobres del país. Esto ha significado para el caso del programa Oportunidades que la implementación se lleve a cabo bajo criterios generales aplicables en todo el territorio nacional (sin considerar las condiciones específicas de cada región en la que opera) y mediante una rígida reglamentación que haría pensar en un proceso mecánico de administración de decisiones centrales con muy poco espacio para una gestión en el sentido en que se utiliza el término en el presente trabajo.²

El enfoque *de abajo hacia arriba* surge en contraposición a la perspectiva *de arriba hacia abajo*, es decir, de una concepción verticalista donde las decisiones de políticas se toman en los niveles más altos de la jerarquía y de manera centralizada a una visión de mayor apertura en la toma de decisiones donde los operadores de los programas participan activamente en la formulación o reformulación de las políticas. Este modelo surge a principios

¹ El rendimiento escolar se medirá en este estudio con la calificación final por grado escolar de los becarios y cada vez que se haga referencia a este concepto se entenderá en estos términos.

² En este caso referido al concepto de gestión intergubernamental que se expone en el apartado 1.2 del capítulo I.

de los años setenta y su planteamiento consiste en adaptar la decisión inicial de la formulación de la política a las características locales y al contexto en el que se aplica más que en el ajuste fiel a la decisión inicial. Como señala Tamayo (1999) el énfasis pasa de la oficina central a la oficina local, del decisor al burócrata del nivel más bajo, del control a la capacidad de resolución de problemas.

Según Agranoff (1997) el enfoque de *gestión intergubernamental* se refiere a las relaciones existentes entre los funcionarios de diferentes órdenes de gobierno que actúan de forma conjunta en la ejecución de un programa encaminando sus acciones a objetivos concretos, haciendo modificaciones y ajustes para intentar que los programas funcionen. Florestano y Marando (1999) se refieren al concepto de *administración intergubernamental* como gerencia colocándola como un puente entre la política y la administración pública y entre las políticas y los problemas específicos que busca resolver. Para estos autores, los administradores de un sistema intergubernamental afectan de manera significativa las políticas al actuar como gerentes participando en la elaboración de las mismas en el proceso de implementación de los programas.

Pero la adopción de estos dos enfoques no es un fin en sí mismo sino un medio que los gobiernos podrían utilizar para producir los impactos en la población objetivo que toda política se propone. Desde este punto de vista, los resultados y los impactos de una política son parte fundamental del análisis del proceso de implementación. El tipo de evaluación de resultados que se lleve a cabo dependerá de los propósitos del evaluador y de la finalidad del estudio.

Se considera adecuada la elección del programa para el logro de los objetivos de este trabajo de investigación por dos aspectos: primero, por ser un programa de política social con cobertura nacional cuyo diseño representa el modelo neoliberal de política social al que ha estado expuesta en los últimos veinte años, de aquí la pertinencia de analizar el programa con una nueva perspectiva que puede aportar al mejoramiento de los resultados como es el enfoque *de abajo hacia arriba*; en segundo lugar, porque es un programa que requiere de la

participación de los tres órdenes de gobierno (en distintos aspectos) para su implementación, lo que permite analizarlo desde la perspectiva del enfoque de *Gestión Intergubernamental*.

Por otro lado, según los datos oficiales dados a conocer por el gobierno federal, hasta enero del 2007 el 49% de los mexicanos sufre algún tipo de pobreza, de los cuáles el 50% padece pobreza extrema (pobreza alimentaria + pobreza de capacidades);³ esto significa que de una población total de 103 millones de habitantes, 50 millones son pobres y 25 millones pobres extremos. Actualmente el programa atiende a 5 millones de familias, lo que equivale a aproximadamente a 25 millones de personas,⁴ con ello el gobierno federal asume que se le está dando atención a esta población en su totalidad. De ahí la importancia de este programa para la política social del gobierno federal.

No así en el contexto de Baja California que parece no ser prioritario para el gobierno federal si se mide por la cobertura del programa ya que en Baja California se atiende apenas a 16,000 familias aproximadamente por estar considerado como de índice de marginalidad muy baja por el INEGI y CONAPO. El problema que se identifica tiene que ver por una parte, con los criterios mediante los cuáles se definen los estratos de marginación que no toman en cuenta las condiciones contextuales de determinadas regiones. Lo anterior puede estar sesgando los resultados de dichas clasificaciones, pues como veremos en el capítulo II, existen diferentes formas de marginación como señala Guillén (2007).

³ Según la SEDESOL, la pobreza alimentaria la padecen aquéllas familias con un nivel de ingreso cuyo monto no alcanza para cubrir adecuadamente una cantidad mínima de alimentos que permita un desempeño personal adecuado, la pobreza de capacidades incluye a todos los hogares con un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación y los gastos mínimos de educación y salud; la pobreza de patrimonio incluye a los hogares con un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. La pobreza extrema se define como pobreza alimentaria, pero en el caso de Oportunidades se contabiliza en conjunto la pobreza de capacidades para definir su universo de población objetivo como se puede constatar en la referencia de la nota al pie No. 2. Para una definición más amplia sobre medición de la pobreza bajo criterios de la SEDESOL consultar: Fernando Cortés Cáceres, Daniel Hernández, Enrique Hernández Laos, Miguel Székely y H. Vera Llamas, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Serie Documentos de Investigación, agosto de 2002 disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/Docu%2002.pdf>

⁴ Información presentada por la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades el Seminario Internacional "Las legitimidades del gasto público de cohesión social", organizado por la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL), y la Agencia de Cooperación Técnica del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria de Francia (ADETEF), en el marco del Programa Eurosocietal, que promueve la Comunidad Europea. Se puede consultar en la siguiente página: http://www.eurosocietalfiscal.org/uploads/documentos/20070130_180121_El_papel_del_Programa_Oportunidades_de_Mexico_en_la_cohesion_social.pdf

Por la otra parte, los criterios de selección del programa y los requerimientos para ingresar y permanecer en el mismo pueden no adecuarse a las condiciones de un estado fronterizo. Debido a esto, se dejaría fuera del programa a una cantidad importante de familias que deberían ser incluidas por presentar características de pobreza y marginación pero que no pueden acceder a él por la dinámica económica y laboral que se presenta en la zona fronteriza. En este marco, el papel de los agentes que implementan el programa en el Estado puede ser fundamental para producir los impactos que supuestamente debería generar el programa si se concibe el proceso de implementación como un medio y no como un fin.

Con lo expuesto hasta aquí, surgen varias preguntas: ¿Es posible adoptar el enfoque de *abajo hacia arriba* en un programa social focalizado a nivel nacional como es el Programa Oportunidades? ¿Cuál es la importancia de la gestión intergubernamental en la implementación de programas nacionales de política social y cómo se lleva a cabo en el caso del Programa Oportunidades en Baja California? ¿Cuáles han sido los resultados de la gestión intergubernamental en el ámbito educativo?

Así, el objetivo general de la presente investigación es analizar el proceso de implementación del Programa Oportunidades en el Estado de Baja California bajo los enfoques *de abajo hacia arriba* y *de gestión intergubernamental* y sus resultados, específicamente en el ámbito de la educación primaria de los hijos de las familias beneficiarias en términos de su rendimiento escolar en una comunidad rural y una urbana del Municipio de Mexicali.

Los objetivos específicos son tres:

1. Determinar si la perspectiva *de abajo hacia arriba* se encuentra presente en la implementación de Oportunidades o en qué medida podría adoptarse este enfoque en un programa focalizado y de cobertura nacional.
2. Valorar la importancia de la gestión intergubernamental en el proceso de implementación de Oportunidades y su impacto en la efectividad de las acciones instrumentadas por el programa, particularmente en el Estado de Baja California.

3. Analizar los resultados del programa en la vertiente educativa de los hijos de las familias beneficiarias a nivel primaria, en términos de su rendimiento escolar (medido por sus calificaciones) en una comunidad rural y una urbana del Municipio de Mexicali.

De esta manera, las hipótesis que guían la presente investigación son dos:

1. A mayor capacidad de adaptación a contextos específicos, una política/programa social de corte nacional tendrá mayores probabilidades de éxito, considerando las heterogeneidades sociales, culturales y económicas que privan en el país.
2. Una efectiva gestión intergubernamental de programas sociales, mediante la construcción de sinergias entre dependencias de diferentes órdenes de gobierno e instituciones u organismos de la sociedad civil, puede generar mejores resultados en el ámbito de la educación primaria.

La tesis en la que se fundamenta el presente trabajo de investigación es que, por un lado, debido a que no se consideran las condiciones particulares del estado de Baja California la política no se adapta a las características de la población objetivo (puesto que a pesar de presentar condiciones de pobreza extrema o de marginación, las condiciones que tienen que ver con el contexto muchas veces impiden su ingreso o permanencia en el programa), por lo que los impactos del programa pueden ser marginales. Estos escasos impactos se manifiestan tanto en la exclusión de población que respondería a los criterios de pobreza que señala el programa como en la dificultad de las madres de familia para cumplir con las responsabilidades y permanecer en el programa. En conclusión, el modelo de política social en el que se concibe el diseño del programa Oportunidades impide la adopción de una perspectiva *de abajo hacia arriba* que podría contribuir al fortalecimiento del programa en el estado de Baja California

Por el otro lado, existe una escasa gestión intergubernamental (en el sentido en que la describen Agranoff (1997) y; Florestano y Marando (1999)) debido a la claridad y rigidez de las reglas y procedimientos que se establecen en el diseño del programa. El objetivo de esta

rigidez parece estar enfocado hacia una mayor transparencia en los criterios de selección y en la forma en que opera el programa evitando la discrecionalidad al mínimo, por lo que a lo más que pueden aspirar los funcionarios que operan el programa es a llevar a cabo algunos ajustes derivados de trabajar en conjunto con una serie de organismos pertenecientes a distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, estos ajustes son mínimos y hay muy poco espacio para pensar que en el caso del programa Oportunidades los agentes que implementan el programa puedan afectar significativamente los resultados del programa.

Estrategia metodológica

El periodo que abarca el estudio del programa referente al análisis de los indicadores de desempeño corresponde únicamente al 2007 por ser el más reciente del que se tiene información y debido a que para los fines del mismo se considera suficiente ya que uno de los propósitos es realizar un comparativo con los demás estados, objetivo que se logra con el análisis de este periodo. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación se analizan otros aspectos del programa que no corresponden al 2007; por ejemplo, la parte que se refiere a la discusión sobre el diseño del programa abarca desde sus inicios incluyendo sus antecedentes y la información recabada en las entrevistas y la encuesta realizadas corresponden al 2008, cuando se llevaron a cabo.

La estrategia metodológica consistió en trabajo de campo, análisis documental y estudios de caso. Cada una de estas estrategias estuvo dirigida a segmentos específicos en el desarrollo de esta tesis. El trabajo de campo realizado estuvo enfocado a recoger los testimonios de los actores del proceso de implementación de Oportunidades: los agentes que operan el programa y los beneficiarios; el análisis documental se orientó hacia la evaluación de los indicadores de desempeño de las agencias que operan el programa y a medir el rendimiento escolar de los becarios de Oportunidades de nivel primaria y; para evaluar los resultados e impactos en la población beneficiaria se llevaron a cabo dos estudios de caso en dos comunidades, una rural una urbana.

Trabajo de campo

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de la Coordinación Estatal del Programa en el Estado de Baja California, a la responsable de la Secretaría de Salud ante el Comité Técnico Estatal de Oportunidades, al responsable del Sistema Educativo Estatal ante el Comité Técnico Estatal, al responsable de programas sociales federales de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California, a las directoras de las escuelas elegidas para el estudio de caso (2) y a dos vocales del Comité de Promoción Comunitaria.

Por un lado, estas entrevistas estuvieron dirigidas a conocer el funcionamiento del programa en su operación en el Estado de Baja California, saber como se lleva a cabo la gestión entre dependencias de distintos niveles de gobierno y cuáles son los factores que influyen en el buen o mal funcionamiento del programa. Por otro lado, se enfatiza el ámbito educativo al extender las entrevistas a los directores de planteles y a las vocales de educación de los Comités de Promoción Comunitaria, es decir, no sólo se analiza el ámbito administrativo en el que se implementa el programa sino que el estudio baja hasta el contacto directo de los operadores del programa con los beneficiarios en el ámbito educativo.

Se realizaron dos estudios de caso que consistieron en la aplicación de una encuesta en una comunidad rural y una urbana del Municipio de Mexicali a 60 titulares⁵ (24 en el área urbana y 36 en el área rural) de familias beneficiarias del programa con hijos en nivel primaria en las escuelas elegidas para tal propósito. La encuesta se aplicó a las madres de todos los becarios inscritos en las escuelas elegidas para este estudio con excepción de aquéllas que no fueron localizadas por cambios de domicilio, por bajas de los niños en esas escuelas o por ser madres trabajadoras. El criterio para la elección de las escuelas fue el número de becarios de Oportunidades tanto en el área rural como en el área urbana, resultando ser elegidas las que tuvieron mayor número de becarios en el área correspondiente.

La encuesta fue estructurada en cuatro bloques: condiciones socioeconómicas del hogar, características de la vivienda, funcionamiento del programa e impacto del programa en

⁵ Cuando se haga referencia a “las beneficiarias” se entenderá como titulares del programa, se utilizarán indistintamente en el desarrollo del presente trabajo.

la familia. El primer y segundo bloque tienen el objetivo de conocer el entorno familiar en el que se desenvuelven estos niños tanto en el ámbito de las características de sus integrantes como en las características materiales de la vivienda. El tercer bloque se propone conocer la opinión de las titulares acerca de la atención recibida por parte del personal de Oportunidades para saber como funciona de acuerdo a su propia percepción. El último bloque se refiere al impacto del programa en la familia en diversas vertientes: educación, alimentación, salud, condiciones materiales del hogar y expectativas, según la percepción de las propias titulares.

El objetivo de la encuesta estuvo orientado a recabar información sobre el entorno familiar y social de los niños becarios de Oportunidades y sobre los impactos del programa en su familia para establecer relaciones con los resultados en el ámbito educativo. Estos resultados se refieren a la forma en que ha evolucionado el rendimiento escolar de estos niños desde su ingreso a primer año y determinar si hubo o no algún efecto después de haber ingresado como becarios de Oportunidades y las causas en cualquiera de los dos casos.

Se elige una comunidad rural y una urbana considerando que cada una tiene características propias que pueden influir en los impactos del programa arrojando resultados diferentes para cada una de estas comunidades. En otras palabras, la zona urbana se caracteriza por una mayor dinámica económica y accesibilidad a los servicios públicos (transporte, salud y educación, entre otros) que en la zona rural, lo que podría producir impactos diferenciados para estas dos zonas. Entonces, el objetivo de analizar por separado los efectos del programa en estas dos comunidades es con el fin de captar estos factores y llevar a cabo un estudio más representativo de cada una de estas áreas de atención del programa.

Tomando en cuenta que el criterio de regionalización en la presente investigación se basa en la división administrativa formal (entidades federativas) se homogeneiza dicha región. De manera que la elección de las comunidades pudo haber sido en cualquiera de los municipios que conforman la entidad. Sin embargo, por cuestiones técnicas y de presupuesto se eligió el Municipio de Mexicali considerando que es la capital del Estado y por lo tanto, es donde se encuentran los funcionarios que fueron entrevistados como parte del trabajo de campo realizado.

Análisis documental

En cuanto a información documental, se construyó una base de datos del año 2007 con indicadores de desempeño que tienen que ver con altas, bajas y cumplimiento de responsabilidades por parte de los beneficiarios del programa. La finalidad de llevar a cabo un análisis comparativo entre estados sobre el cumplimiento de metas es establecer posibles relaciones con las características socioeconómicas de cada estado. Esta información es proporcionada bimestralmente y se encuentra publicada en la página de Oportunidades. En el capítulo III se analiza esta información que fue manejada como promedio bimestral al promediar los resultados de cada bimestre para algunos casos y anualmente para otros según se especifique en las gráficas y cuadros.

Igualmente la información recabada sobre los promedios escolares de los becarios Oportunidades en las dos escuelas elegidas para este estudio, se constituyó en una base de datos para analizar su comportamiento a través del tiempo desde que iniciaron el primer grado hasta el grado en el que se encontraban en el ciclo escolar 2006-2007. Los promedios de los becarios Oportunidades fueron obtenidos de documentos oficiales denominados de Inscripción y Acreditación Escolar (IAE) donde constan los promedios, organizados por grupos, de cada uno de los estudiantes de los diferentes grados del ciclo escolar correspondiente. De manera que se identificó dentro de este universo, el grupo de estudiantes de interés que incluyó a todos los alumnos de la escuela que son becarios de Oportunidades en el presente ciclo escolar. Estos documentos se encuentran en el archivo de las escuelas y únicamente se permitió el acceso a ellos dentro de las instalaciones de la escuela.

Construcción de Índices y coeficientes

En los capítulos III y IV se construyeron algunos índices de percepción de las titulares en dos ámbitos: la atención recibida por parte del programa y los beneficios producidos a nivel individual y familiar. Para ello, se organizó la información recabada, mediante las encuestas mencionadas, en bloques temáticos que constan de dos o más variables (preguntas) que

posteriormente se promedian para conformar un índice de cada uno de los bloques. En todo caso, se explica con detalle en qué consiste cada uno de los índices que se presentan en el desarrollo del apartado correspondiente.

También en el capítulo IV se presentan los resultados del análisis sobre la evolución de los becarios de educación primaria analizados en las dos comunidades de estudio mediante coeficientes promedio para cada uno de los grados escolares. Estos coeficientes muestran los cambios ocurridos en el rendimiento escolar de estos niños desde su ingreso a primer grado, es decir, si hubo avances o retrocesos de uno a otro grado. Posteriormente, los coeficientes de cada uno de los becarios se promedian por grupo para presentar los resultados como se muestran en los cuadros 4.2 y 4.3 del capítulo IV. La fórmula para calcular los coeficientes para cada año fue:

$$\text{Calificación1}-\text{Calificación2}/\text{Calificación1}$$

La calificación 1 se refiere a la calificación promedio base o de comparación con la calificación 2 que es el promedio que obtuvo en el año inmediato posterior al de la calificación 1. El resultado es el coeficiente, cuando tenga signo negativo significará que el alumno obtuvo un promedio menor en relación con su promedio del año inmediato anterior, de lo contrario si el coeficiente tiene signo positivo significará que el alumno mejoró su promedio escolar en relación con su promedio del año inmediato anterior.

La tesis se estructura en cinco capítulos. En el primero se aborda el marco teórico de discusión sobre el enfoque de políticas públicas, sobre su gestión y su relación con las políticas públicas en el contexto mexicano. En el segundo capítulo se expone el modelo de política social que ha prevalecido en México en los últimos años y se analiza el diseño del programa Oportunidades, el cuál se inscribe en este enfoque. El tercer capítulo se dedica a la etapa de implementación del programa mediante algunos indicadores de desempeño y con información proporcionada por los funcionarios que operan el programa. En el cuarto capítulo se presentan los resultados obtenidos en la etapa de evaluación de resultados en el ámbito educativo de nivel primaria en las dos escuelas de las comunidades elegidas para el presente trabajo de investigación. En el último capítulo se exponen algunas conclusiones y recomendaciones que se espera contribuyan al mejoramiento del programa.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y MARCO CONTEXTUAL

Introducción

En el siguiente capítulo se aborda el marco teórico de discusión de las políticas públicas y específicamente, el análisis del proceso de implementación de políticas intergubernamentales y su gestión, así como el marco contextual en el que se inscriben en el caso mexicano. El marco teórico sustenta la relevancia y el papel clave de los funcionarios públicos ejecutores de políticas intergubernamentales, no sólo como intermediarios pasivos entre gobierno y gobernados sino también como ente activo en la formulación o reformulación de políticas complejas como pueden ser las políticas sociales que comprenden diversas áreas de atención y que requieren de diversos organismos para implementarlas, todo ello con consecuencias para la sociedad. El marco contextual proporciona una perspectiva del avance del enfoque de políticas públicas en México.

Las teorías que se exponen y que apoyan la tesis del presente estudio son básicamente dos: el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*) y el enfoque de gestión intergubernamental (GIG). Lo que se busca es enfatizar la importancia de que en la formulación de las políticas públicas se atiendan criterios regionales, es decir, con una visión que vaya de *abajo hacia arriba* con el fin, no sólo de hacer operativas las políticas sino también de lograr impactos reales positivos en las poblaciones objetivo y por consiguiente, en el contexto en el que se inscriben. De nuevo, los funcionarios públicos ejecutores de las políticas jugarán un papel clave en la reformulación de las mismas cuando sea el caso o en los ajustes pertinentes para cubrir necesidades específicas. Son estos funcionarios quienes tienen mayor información sobre las condiciones de la región que atienden y poseen mayor conocimiento sobre el problema que se busca atacar con la política.

El capítulo se divide en dos apartados. En el primero se aborda el marco teórico y se subdivide en seis partes: la primera es una exposición sobre los inicios del enfoque de políticas públicas y su orientación racionalista; en la segunda parte se discute sobre la importancia que

tuvo el proceso de formulación de políticas en esa primera etapa con especial énfasis en la toma de decisiones, derivado de esta visión mecanicista; la siguiente parte es una discusión sobre la relevancia del proceso de implementación y diversos enfoques con los que se ha abordado su estudio; la cuarta parte se refiere al enfoque de gestión intergubernamental y su complementariedad con una visión de *bottom up*; en la quinta parte se discute sobre la conveniencia de incluir la evaluación de resultados como foco de interés mismo del estudio del proceso de implementación. El segundo apartado se refiere a la evolución del enfoque de políticas públicas en México y su relación, especialmente en su etapa de implementación, con la administración pública.

1.1. Orígenes de la ciencia de las políticas públicas y su orientación racionalista

El análisis de políticas públicas se constituyó como ciencia en Estados Unidos hacia finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Este enfoque surge básicamente por dos cuestiones: en primer lugar por el predominio de una ideología en la que las políticas públicas fueron parte fundamental como legitimadoras de una sociedad democrática y en segundo lugar como una reacción al método racionalista basado en una concepción legal-burocrática inspirada en la teoría de Max Weber (Meny y Thoening, 1992).

La teoría pluralista contribuyó a la *policy science* (ciencia de las políticas), que junto con otras teorías racionalistas dieron origen a la teoría del *Public Choice* en la que estuvieron inspirados los primeros estudios de políticas públicas en Estados Unidos. El análisis de las políticas se constituyó como una ciencia de la acción, la investigación se orientaba hacia la mejora de las decisiones públicas a través del análisis y del experto de manera que fuera “útil para la acción”. El ascenso de los *policy experts* (expertos en políticas) y la fascinación de la *policy science*, se vio impulsado por los demócratas, particularmente en los periodos presidenciales de Kennedy y Johnson (*Ibid.*).

Los estudios en esta primera etapa se concibieron con una visión práctica y a-teórica muy basados en un enfoque economicista. Resulta paradójico que, como identifican estos autores, el análisis de políticas se fundamentara en las teorías que de inicio había rechazado y

de las cuáles surgió como una reacción a ese racionalismo abstracto del *Homoeconomicus*. Esto significó pasar de un paradigma a otro más plural pero que en el fondo seguía alimentándose de las posiciones ideológicas más profundas del racionalismo.

Ya Simon (1949) había cuestionado el enfoque Weberiano en *El comportamiento administrativo* sugiriendo el método de *racionalidad limitada* en el cuál reconocía las limitaciones del método racionalista aunque sin abandonar del todo sus supuestos. Propone el concepto de *satisfacción* en lugar de *optimización* debido a la imposibilidad de la racionalidad humana para controlar la incertidumbre por lo que a lo más que se puede aspirar, según este autor, es a decisiones satisfactorias y no óptimas. En esa misma obra cuestiona la utilidad de los *principios administrativos* de Taylor argumentando a favor de un enfoque conductista de la administración. Su teoría no estuvo dirigida explícitamente hacia las políticas públicas pero tuvo importantes implicaciones en la administración americana, donde las políticas van a estar marcadas por la obsesión de la eficacia (Meny y Thoening, 1992).

Otro de los escritos más críticos del enfoque racionalista fue el artículo de Charles Lindblom en 1959 “The Science of ‘Muddling Through’”. Lindblom, quien se inscribe en la corriente pluralista, define otro enfoque: *el incrementalismo*. De acuerdo a éste método, las políticas se construyen de manera incremental, es decir, paso a paso y no de una sola vez, no se arranca de cero, se toman decisiones en los márgenes considerando un número limitado de alternativas, limitado por la información, por el tiempo, por factores políticos, no se revisan las consecuencias, los objetivos no están dados, se van construyendo en respuesta a la política, la teoría no es importante en la definición de los problemas (Lindblom, 1996).

Según el autor, las políticas se hacen y se rehacen sin hacer, son aproximaciones sucesivas a objetivos deseados que van cambiando a la luz de nuevas consideraciones debido a que el análisis se lleva a cabo de manera socialmente fragmentada con múltiples actores que intervienen en el proceso de políticas. Más que proponer cómo deben hacerse las políticas, Lindblom describe cómo se hacen las políticas públicas en la realidad y se cuestiona sobre la dificultad de aplicar un método prescriptivo del tipo *racional exhaustivo*. El estudio de este

autor es un estudio descriptivo de la realidad que él observaba más que una propuesta de formulación de políticas.

Por su parte, Jhon Forester sostiene que existen diversos modelos de políticas, entre ellos el del incrementalismo, pero que cada uno tiene aplicaciones de acuerdo al problema y al contexto al que se enfrente. Critica las posturas desde el modelo racional exhaustivo hasta Lindblom con su modelo incremental pasando por Simon por que dice que no se apegan a cuestiones reales, que para la toma de decisiones se requiere el análisis de la situación, que la sensatez y la inteligencia dependen del contexto que se enfrenta para un caso específico. Dice: “Lo que es racional para los administradores depende de su situación de trabajo.” (Forester, 1992: 315). En este trabajo Forester analiza diversos modelos de política para mostrar que, dependiendo del problema y del contexto, habrá que elegir entre uno de dichos modelos.

Entonces, dice el autor, las estrategias “satisfactoristas” y el “incrementalismo desarticulado” responden a situaciones restringidas y apretadas que pueden enfrentar los tomadores de decisiones pero a la vez restringen también las alternativas que pueden ser exitosas, por lo que pueden “atar las manos”. Por ello, la teoría debe ser utilizada como guía para la resolución de los problemas pero que cada caso específico deberá utilizar sus propias estrategias (*Ibid.*).

Majone (1996) aborda el tema cuando se refiere a la “factibilidad” de las políticas sociales en contraposición, por un lado, con la visión normativa del análisis de políticas donde el analista debe aspirar a la solución óptima o al menos a la más eficiente y por el otro, a la visión ideológica que se caracteriza por su resistencia a discutir siquiera la posibilidad de que una política social pueda ser inmanejable. De esta manera se toman decisiones en la formulación de políticas basadas en criterios de eficiencia que muchas veces no logran concretarse a la hora de su implementación.

En cambio, este autor se centra en la factibilidad de las políticas, es decir, en el análisis de sus restricciones para elegir la solución más factible antes que pretender la óptima o la más eficiente. Propone un tercer enfoque el *análisis situacional* o lo que es lo mismo, el estudio de

la factibilidad de las políticas públicas que consiste en tomar en cuenta todo tipo de restricciones (políticas, sociales, económicas, etc.) en el momento de tomar las decisiones distinguiendo entre el proceso de formulación, implementación y adaptación de las políticas (*Ibid.*).

Este debate ha acompañado al análisis de políticas desde sus inicios, y aún antes de llamárseles políticas públicas, desde el *taylorismo* al *behaviorismo* y nuevamente al racionalismo volviéndose al equilibrio para después desbordarse, renovado, como buscando un nuevo equilibrio. Pero la discusión en el análisis de políticas, no sólo se ha centrado en la confrontación entre ideologías sino también entre teoría y práctica, entre disciplinas (entre la administración y la política, entre la administración y la economía, etc.), entre énfasis en las distintas fases del proceso. Como señala Nagel (1999), los estudios de política pública se distinguen por sus evaluaciones opuestas, es decir, se les critica por tener demasiado de una característica y por tener muy poco de ella.

Todo este desarrollo de las políticas públicas ha convertido el análisis de políticas en un campo aceptado y elogiado, según Nagel, por diversas razones:

“... por ser una perspectiva nueva para los fenómenos políticos y sociales, al mismo tiempo que preserva principios sustantivos y metodológicos desarrollados a lo largo de muchos años; eminentemente práctico por ser adecuado para el incremento de la productividad social y al mismo tiempo interesado en las cuestiones de alto nivel de la teoría política, la filosofía social y la filosofía de la ciencia; una perspectiva interdisciplinaria que abarca todos los campos del conocimiento, al mismo tiempo que destaca la importancia de la ciencia política en la formación, uso y evaluación de políticas; un campo científico con recursos metodológicos tomados del análisis estadístico, la investigación de la optimización, la modelación matemática y el análisis psicológico de la decisión, al mismo tiempo que se interesa por cuestiones altamente normativas, como la buena sociedad, los valores finales y la buena política; cada vez más utilizado a nivel nacional, estatal y local, así como en las agencias administrativas, las legislaturas y los tribunales, y al mismo tiempo víctima del escepticismo refinado de los elaboradores de políticas al nivel de la calle, y empleado por los liberales como una forma de la planeación económica y al mismo tiempo utilizado por los conservadores como un procedimiento para llevar al gobierno el buen sentido de los negocios.” (*Ibid*: 586).

De modo que los debates desde diferentes ámbitos a los que ha estado expuesto el análisis de políticas públicas, sin duda han contribuido al enriquecimiento y desarrollo del mismo tanto en su sentido más pragmático como en su avance teórico.

1.1.1. Énfasis del análisis de políticas públicas en la etapa de formulación

Como hemos dicho, los debates entre un extremo y el otro en el análisis de políticas públicas han estado presentes también en la discusión sobre la importancia entre las distintas fases del proceso de políticas y más aún, dentro de las mismas fases como es el caso de la formulación de políticas. Para su análisis, las políticas se dividen en tres fases: formulación de la política, implementación⁶ de la política y evaluación de resultados. A su vez, la fase de formulación de las políticas se subdivide en: la definición del problema, la construcción de la agenda y la toma de decisiones o elección de la alternativa (Meny y Thoenig, 1992) (Tamayo, 1997).⁷

En los primeros años del desarrollo de este enfoque y debido a esta tendencia racionalista los análisis de políticas se enfocaron en el proceso de formulación de las políticas con especial énfasis en la toma de decisiones. El interés y la preocupación se concentraban en la búsqueda de la mejor alternativa sin dar mucha importancia a la definición de los problemas, los analistas pensaban que éstos podían definirse objetivamente y se podían identificar con facilidad (Tamayo, 1997).

Pero como señala Tamayo los problemas no existen en sí mismos, son una construcción subjetiva resultado de intereses y valores de diversos actores. Entonces, la definición del problema se convierte en una cuestión política, decidir a qué actores tomar en cuenta y hasta qué punto. Además, su paso de la *agenda sistémica* -“conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado”- a la *agenda institucional* -“problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado”- no es automático. De lo contrario, es un proceso complejo que tiene *sesgos en la*

⁶ Algunos autores traducen el término *implementation* (del inglés al español) como implantación mientras otros autores lo traducen como implementación. En este trabajo se adopta el término implementación en español en vista de que su significado no varía de una expresión a otra.

⁷ Aunque puede haber otras clasificaciones o subdivisiones, la que se utiliza en este apartado es generalmente utilizada por la mayoría de los autores para exponer el proceso de forma simplificada.

accesibilidad; entre ellos están: el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, los sesgos culturales, el peso de la tradición, los medios de comunicación de masas, la competencia política y los deseos de crecer de las organizaciones públicas (*Ibid.*: 289). El autor señala que la definición del problema marca absolutamente el desarrollo de la política a tal grado que la definición inadecuada del problema es la causa del fracaso de muchas políticas.

En esa percepción coincide Moore (1996) al afirmar que más importante que la elección de una alternativa es la definición del problema. En su trabajo aborda el problema de la adicción a la heroína retratando la forma en que diversos sectores de la sociedad y autoridades pueden enfocar el mismo problema desde distintas perspectivas y por lo tanto, las soluciones pueden ser muy variadas y en ocasiones contradictorias entre sí. Todo dependerá de las concepciones, valores e intereses de los principales actores que intervienen en la definición del problema.

Pero Bardach (1996) contesta a Moore, y otros autores que sostienen la preeminencia de la definición de problemas en el proceso de formulación de políticas, afirmando que la toma de decisiones o la elección de alternativas es el paso más importante en la construcción de las políticas. Si de todos modos, dice el autor, *el problema de la definición de problemas* es la dificultad para definirlos objetivamente debido a la multiplicidad de valores e intereses que entran en juego, no puede ser lo más importante en la formulación de políticas. Lo esencial entonces es cómo se solucionarán los problemas, ya que la definición será siempre subjetiva y será la alternativa elegida la que condicione el éxito o fracaso de las políticas.

Tanto Bardach como Moore intentan demostrar qué parte del proceso de políticas es más importante. Pero el proceso de políticas no es análogo a un proceso mecánico, el proceso de políticas no es estático, es dinámico en el tiempo y en el espacio, de manera que, ¿podemos establecer *a priori* cuál es la parte más importante de una política sin considerar antes sus condiciones específicas, el tiempo y el entorno en el que se desenvuelve? ¿En dado caso, podemos establecer siquiera que hay una parte más importante y en la que todos

coincidiaremos? ¿O acaso la dimensión de mayor o menor importancia pierde sentido al hablar del proceso como un todo?

1.1.2. El proceso de implementación de políticas públicas: de una visión racionalista a un enfoque sistémico

También el estudio sobre el proceso de implementación de políticas públicas fue un campo algo menospreciado en los inicios de este enfoque. Los estudios de política se habían centrado en el proceso de formulación con la idea de que con la adopción de una alternativa terminaba la formación de las políticas y la implementación era una cuestión técnica de la que debían encargarse los administradores profesionales (Tamayo, 1997).

Los estudios de implementación de políticas comienzan a desarrollarse en la década de los setenta en Estados Unidos, como respuesta a la gran decepción que causó el fracaso de espectaculares políticas que prometían acabar con la desigualdad y la discriminación y para las cuáles se destinaron enormes recursos: la *Gran Sociedad* y la *Guerra contra la Pobreza*. Los primeros estudios estuvieron invadidos de la frustración por el fracaso de estas políticas que habían contado con el más notable consenso político y social, con todos los recursos y que habían sido diseños perfectos del tipo de sociedad que se quería alcanzar. Éstos fueron desarrollados en la Universidad de Berkley California por Wildavski, Pressman y Bardach y aportaron las bases fundamentales sobre las que se desarrollarían los estudios subsecuentes. (Aguilar, 1996).

Bajo esta perspectiva podemos decir que hay dos factores por los que la política falla, errores en el diseño o errores en la implementación. Los primeros tienen que ver con el ámbito de la política, los segundos con una compleja red de organizaciones públicas con sus intereses y sus hábitos, que son quienes transforman las decisiones de los políticos en hechos efectivos, como señala Aguilar (1996). El individuo, en este caso el funcionario público, actúa dentro de este contexto organizacional en donde tiene que tomar decisiones que afectan la vida de otras personas en un marco de recursos y de actos públicos fundamentados en leyes, reglamentos y

tradiciones públicas, todo ello con consecuencias para grupos de la sociedad (Harmon y Mayer, 2001).

Mazmanian y Sabatier señalan que en los casos donde participan muchas organizaciones o diversos órdenes de gobierno en la implementación de un programa, se vuelve muy difícil estructurar el comportamiento de las agencias implementadoras, hay muy poco acoplamiento dentro y entre las agencias que conforman lo que ellos llaman “subsistema de política”, esto los lleva a deducir lo difícil que resulta obtener el consenso o apoyo de los *street-level-bureaucrats* (refiriéndose a los encargados de operar los programas en los niveles más bajos de la jerarquía) y de los grupos de población objetivo (Mazmanian y Sabatier, 1989).

Por esta razón surgen fuertes tensiones debido al hecho de que dependen legalmente de otras instituciones externas y también en la obtención de recursos financieros. Estos autores estructuran el proceso de implementación mediante variables en una relación causa-efecto donde las variables independientes son la tratabilidad del problema, la habilidad de las normas para estructurar favorablemente el proceso de implementación y una serie de variables informales que afectan el proceso de políticas (Mazmanian y Sabatier, 1989). Para estos autores el factor legislación resulta de especial importancia como estructurador del proceso de implementación y le atribuyen la responsabilidad de proporcionar criterios substantivos para resolver problemas.

Entre las variables dependientes se encuentran diversas etapas del proceso de implementación como son: los resultados de las agencias implementadoras, el consenso con los resultados de la política por parte de la población objetivo, los impactos reales de los resultados, la percepción de los impactos de resultados y por último, la revisión de los estatutos (Mazmanian y Sabatier, 1989). De modo que el proceso de implementación dependerá entonces, según la visión de estos autores, de factores externos que estarán condicionando sus resultados.

Tamayo identifica cuatro modelos de implementación de políticas que a continuación se describen:

1. Modelo *top-down* (puesta en marcha)

La principal característica de este modelo es la necesaria separación entre política y administración. La esfera política es responsable de la decisión y la esfera administrativa ejecuta la decisión con sumisión, es decir, la administración como una variable dependiente de la política. La atención se centra en la calidad de las decisiones porque se piensa que si la decisión es correcta la política será exitosa. Se asume que si la decisión no se cumple es por dos razones: porque no se conoce o porque los sistemas de control para asegurar el cumplimiento de los objetivos son insuficientes. Así, en los primeros años del surgimiento del enfoque de políticas públicas se buscaban mecanismos que acompañaran la decisión para asegurar el control del proceso de implementación (Tamayo, 1997).

2. Implementación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados

El segundo modelo se basa en las investigaciones de Pressman y Wildavsky (en Tamayo, 1997). Estos autores definen lo que son y lo que no son problemas de implementación:

- Las políticas que no se implementan. No se logra concretar el proceso de formulación con éxito, no se puede hablar de fallas en la implementación.
- Las políticas que dan lugar a una implementación defectuosa:
 - Cuando hay un error en la teoría que sostiene al programa el defecto es de formulación.
 - Si la teoría y las condiciones iniciales son correctas y la implementación fracasa son errores estrictamente en la implementación.

Concluyen estos autores que entre más actores con poder de decisión participan en la implementación más complejo se vuelve el proceso y menores probabilidades de éxito, por

tanto, sostienen que la implementación debe tenerse en cuenta en la formulación de la política eligiendo el diseño de implementación que tenga mayores probabilidades de éxito entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (*Ibid.*).

Pero Meny y Thoening afirman que dicho trabajo no aporta gran conocimiento o nuevos elementos para el estudio de las políticas públicas pues la línea divisoria entre lo que propone y el enfoque *top down* es muy nítida, se sigue considerando la ejecución como una secuencia lineal, unidireccional en donde lo de arriba condiciona a lo de abajo. Sin embargo, destacan que hay dos aspectos que vale la pena resaltar de ese estudio: los autores anulan la diferencia entre actores políticos y técnicos y reconocen que toda acción significa una actividad de puesta en práctica aunque no esté prevista en la política formulada (Meny y Thoening, 1992).

3. La implementación como proceso de ensamblaje

Otro modelo que identifica Tamayo es el de Eugene Bardach quien sostiene que el proceso de implementación es de carácter político, es una sucesión de movimientos entre actores para decidir como se distribuirán los recursos que controlan. De manera que la toma de decisiones, según este enfoque, sólo marca el inicio del juego político que se desarrolla en el proceso de implementación donde todos los actores tratarán de maximizar sus propios intereses y minimizar sus contribuciones.

Según esta concepción, en el caso donde participan diversos niveles de gobierno, los actores tratarán de especializarse en el control de algún recurso. La administración central controla y distribuye los recursos financieros y desempeña el papel de diseño, supervisión y evaluación de los resultados; mientras que los gobiernos subnacionales se especializan en la implementación al controlar la información y las redes de distribución de servicios.

Por otro lado, existen efectos negativos que se pueden producir en el proceso de implementación de un programa: a) la disipación de los recursos debida al intento de desviar recursos para otros fines, b) la disipación de los objetivos, sobre todo cuando son imprecisos,

ya que los actores tratarán de ajustarlos a los suyos, c) la resistencia al control de la conducta de los participantes cuando los controles son muy estrictos y d) la pérdida de energías en estrategias políticas descuidando el proceso de implementación del programa. La recomendación de Bardach es que se tomen en cuenta, lo más exactamente posible, estos efectos negativos de la implementación, que se establezca cuáles son o deberían ser los jugadores, los juegos y las apuestas (Bardach, 1980 en Tamayo, 1997).

4. La implementación desde abajo hacia arriba (el enfoque bottom up)

El modelo *bottom up* surge a principios de los años setenta. La implementación ocurre cuando hay un contacto entre el ciudadano y la organización pública encargada de determinada política. El planteamiento consiste no en el ajuste fiel a la decisión inicial sino en la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce. El énfasis pasa de la oficina central a la oficina local, del decisor al burócrata del nivel más bajo, del control a la capacidad de resolución de problemas (Tamayo, 1997).

Meny y Thoening (1992) critican todos estos modelos. El enfoque *bottom up*, dicen, es más bien crítico que constructivo, las recomendaciones de algunos autores como la de minimizar las disfunciones desde la hora de la formulación de políticas o las de otros autores que se manifiestan en el sentido de formular directrices de actuación no ambiguas, con objetivos y criterios claros se mantienen en una línea difícil de distinguir del enfoque *top down*. Se preguntan ¿qué pasa cuando el conflicto y la ambigüedad están en la naturaleza misma del problema que habrá de ser tratado?

Un avance importante a esta visión lineal y unidireccional proviene del enfoque sistémico ya que ofrece dos ventajas: “Descubre los efectos de retroacción⁸ que ocasiona el contenido mismo de la política pública; y habilita la ejecución como una actividad constitutiva del sistema político”. Este planteamiento se refiere a que el proceso de ejecución se guía por un principio de circularidad donde los participantes en el proceso de ejecución pueden intervenir

⁸ Los autores se refieren al término de retroacción como un proceso de intercambio, de respuesta, ya sea de información o de acciones pero siempre en diversos sentidos y no sólo en forma vertical.

en cualquier momento en otra parte del proceso, la decisión nunca está tomada definitivamente (*Ibid.*: 167).

Tal parece que lo que argumentan estos autores es una representación más apegada a lo que en la realidad sucede con las políticas. Sin embargo, conviene aclarar un punto: cuando se está en el proceso de formulación de una política no se puede hablar todavía de retroacción con el proceso de implementación porque éste no ha tenido lugar, tampoco se han generado resultados y mucho menos impactos en la población objetivo. Por lo tanto, estos enfoques pueden resultar complementarios más que contrarios, ya que en la formulación de políticas siempre se estará tratando de prever y será hasta la puesta en marcha que podrá haber retroacción entre las distintas etapas para dar lugar a una reformulación de la política, como lo plantean Mazmanian y Sabatier (1987)

No obstante, algunos autores señalan que una política no necesariamente comienza con la formulación, que se puede dar primero la implementación y posteriormente la formulación o que se pueden dar determinados resultados o impactos sin que a nadie se le ocurra relacionarlos con la política (Meny y Thoenig, 1992). Pero independientemente de que se pudiera considerar a cualquier cosa política pública antes de serlo expresamente, no podríamos pretender que las reglas del juego que se establecen posteriormente (en la formulación de la política) mantendrán el mismo estadió antes de reglamentarlo que después de hacerlo, porque cada elección de las mismas tiene consecuencias. La norma es importante no porque se cumpla *al pie de la letra* sino porque da lugar a un juego de poder (Friedberg, 1993).

En otras palabras, el punto de referencia para el análisis de políticas, conceptualmente hablando, debería ser la formulación oficial de la política por dos razones: en primer lugar, será imposible localizar el origen de una política ya que seguramente encontraríamos que son fragmentos de otros hechos ¿no convendrá mejor tomar como referencia un fragmento específico como puede ser la formulación oficial de la política para no perdernos en un mar de fragmentos?; y, en segundo lugar, si nos atenemos al planteamiento de Friedberg (1993), uno es el escenario antes de la formulación del hecho como política y otro el escenario después de la formulación como tal ya que las reglas son el motor de cambio, entonces ¿no estamos

hablando de dos hechos distintos como para considerarlos la misma cosa? El primero puede ser un hecho fortuito, un hecho consciente o inconsciente, articulado o desarticulado, pero en cualquier caso, no es una política pública hasta que no es tal.

De acuerdo al enfoque sistémico, podríamos definir el proceso de políticas públicas como un proceso multidimensional influido por diversos factores: actores, procesos, acciones y realidades. Actores con intereses individuales y de grupo, realidades, percepciones individuales y de colectivos derivadas de sus valores y que inciden en la toma de decisiones, acciones que comunican los procesos con las realidades. Estos factores no sólo se entrelazan entre sí sino que se retroalimentan en diversas direcciones como señalan Meny y Thoening, aunque este proceso de retroacción no se da de manera indiscriminada.

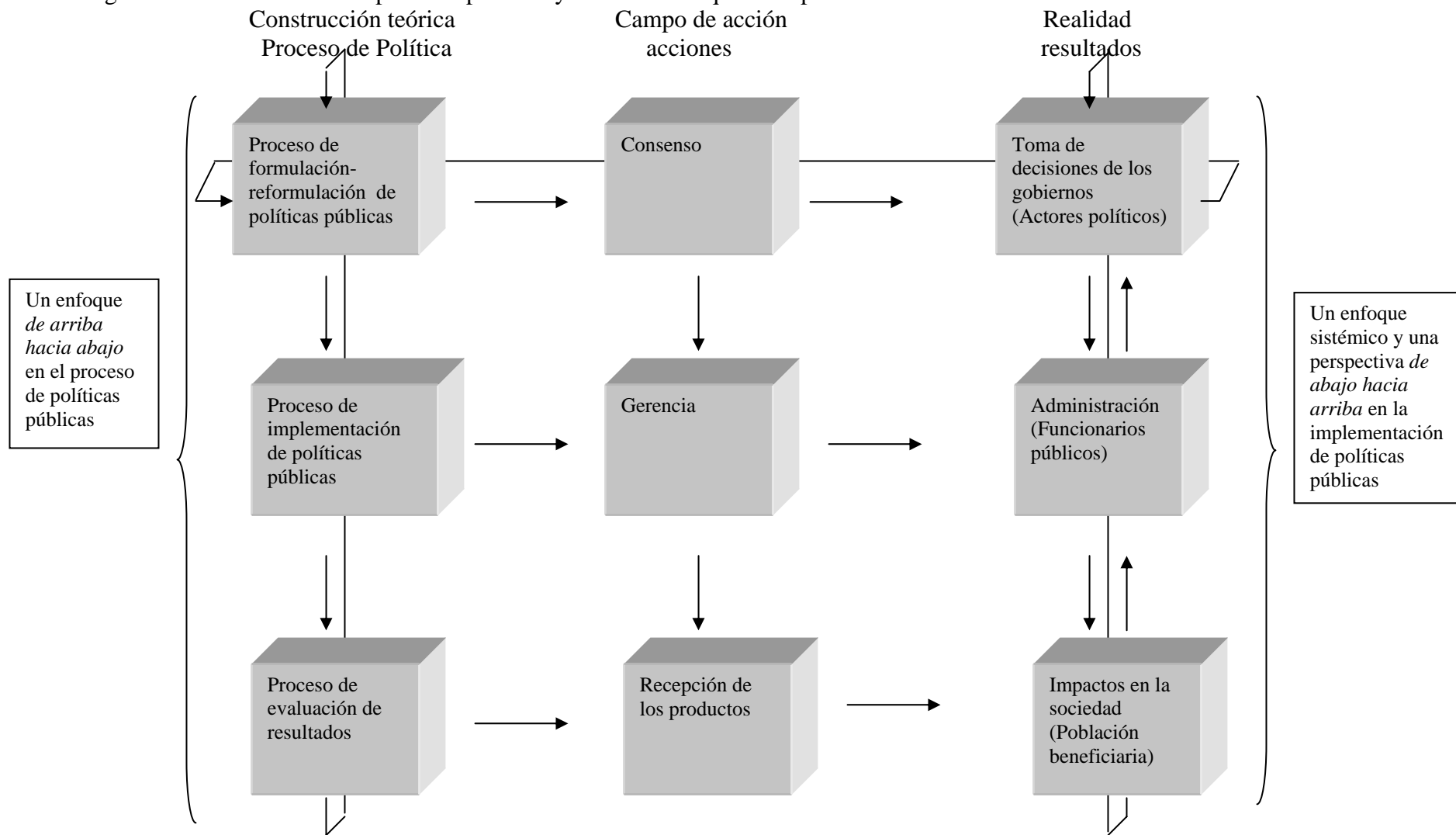
La toma de decisiones se retroalimenta de los impactos generados por una política y su forma de respuesta es mediante la reformulación de la misma (a no ser que su respuesta se funde sólo en el discurso o que no haya cambio alguno como señalan Meny y Thoening). Existe retroacción inmediata por otra vía, los ejecutores como intermediarios activos entre gobierno y sociedad. La retroacción no se da de manera directa entre el proceso de ejecución y la estructura de ejecución⁹, es decir, los ejecutores no modifican directamente la teoría o la prescripción normativa de una política sino que lo hacen mediante su influencia en los decisores, quiénes tienen autoridad para modificar o reformular la política (Cuadro 1).

Derivado del análisis de estos enfoques podríamos establecer la utilidad de cada uno de ellos para el estudio y la construcción de políticas públicas que se puede explicar de la siguiente forma: el enfoque *de arriba hacia abajo* persiste en una función de eje rector de las políticas a través de reglamentaciones, directrices que dan lugar a las políticas públicas como el *régimen de implementación* que propone Stoker (1993); el enfoque de *sistemas* retrata un fragmento de la realidad, el contexto en el que se inscriben las políticas públicas, contexto que afecta el proceso de las mismas y que proporciona una perspectiva multidimensional más

⁹ Distinción entre estructura de ejecución y proceso de ejecución como lo establece Mayntz. Esto se refiere a que el proceso es la teoría o la prescripción: como la autoridad percibe, define o fija la ejecución. La estructura es el campo de acción donde suceden los hechos donde aparece efectivamente la ejecución (Meny y Thoening, 1992).

apegada a la realidad que una visión vertical; y, por último, una perspectiva *de abajo hacia arriba* donde, en un determinado entorno, tanto los ejecutores de las políticas como sus beneficiarios son entes activos y no receptores pasivos en el proceso de reformulación de las políticas. Un enfoque que aporta a esta perspectiva en el caso de políticas intergubernamentales es el de *gestión intergubernamental*, que veremos en el siguiente apartado.

Figura 1.1 El contexto de las políticas públicas y diversos enfoques complementarios



1.2 Gestión intergubernamental: un enfoque para políticas intergubernamentales

Como señalan Meny y Thoening (1992), algunas políticas se tendrán que construir en un ambiente conflictivo y ambiguo. Cuando un gobierno no es capaz de llevar a cabo estas políticas por sí sólo, ya sea por la falta de financiamiento o de personal técnico y administrativo, que generalmente son los gobiernos municipales o estatales, pero que cuentan con mayor información sobre las condiciones locales (ventajas comparativas), surge la necesidad de una coordinación intergubernamental (Rowland, 2000). Por su parte, Cabrero señala que la coordinación¹⁰ se hace necesaria también debido a la creciente transversalidad de las políticas públicas que atienden problemas complejos que requieren de diversos mecanismos de naturaleza interregional e intersectorial con la participación de múltiples actores, agencias y niveles de gobierno. Debido a esta complejidad, advierte el autor, la visión jerárquica y compartimentada de la administración pública donde una secretaría puede encargarse de un problema público es cada vez menos funcional (Cabrero, 2007).

Agranoff afirma que debido a la creciente devolución de responsabilidades operativas a los gobiernos subnacionales como consecuencia de la descentralización y a que en muchos lugares los gobiernos centrales no siempre están dispuestos a renunciar al control que ejercen y pretenden mantener para ellos los controles legales y fiscales, la administración intergubernamental se hace cada vez más presente (Agranoff, 1997). Para Cabrero (2007) la coordinación es un proceso equilibrante entre la centralización y la descentralización para evitar que la segunda se convierta en un proceso de fragmentación, desarticulación y fractura entre las partes como una contención a la diferenciación pero la permite y a la vez mantiene la integración pero no a costa de la centralización.

¹⁰ Cabrero define la coordinación como “un proceso de ajustes permanentes, un proceso vivo, creativo, de acuerdos, con un alto contenido cooperativo, flexible; se trata de una ‘función de lubricación’ de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable.” Cuando esta coordinación implica a dos o más órdenes de gobierno se refiere a una coordinación intergubernamental (Cabrero, 2007: 5). Martínez y Flamand definen el concepto de coordinación intergubernamental como “la concertación de medios y esfuerzos para llevar a cabo una acción común hacia un objetivo compartido” entre agencias de distintos órdenes de gobierno o de distintas agencias gubernamentales (Martínez y Flamand, 2008: 1). No obstante que Cabrero lleva hacia el ámbito de las percepciones individuales el término de coordinación, cuando en el presente trabajo se hable de coordinación intergubernamental se hará referencia al entorno que rodea a la gestión intergubernamental, siendo ésta un modo de actuación específica de los agentes que interactúan e implementan los programas en un proceso de coordinación intergubernamental.

Las políticas sociales que abarcan diversas áreas complementarias pueden ser de las más complejas de implementar por la cantidad de organismos que participan en la ejecución de las mismas. Un enfoque que resulta útil para el análisis del proceso de implementación de este tipo de políticas es el de *gestión intergubernamental* (GIG) que se define en el presente trabajo como las acciones, modificaciones, y ajustes que llevan a cabo los funcionarios de distintos órdenes de gobierno con una perspectiva estratégica y mediante transacciones diarias o relaciones informales para intentar que los programas funcionen, participando conjuntamente en la elaboración o reformulación de las políticas.¹¹ Este concepto se identifica como una forma específica de las *relaciones intergubernamentales* (RIG), concepto que surge en Estados Unidos en la década de los años treinta.

Wright identifica cinco características de las RIG: trascienden las pautas constitucionales reconocidas e incluyen relaciones intergubernamentales; se da importancia al elemento humano al considerar las actividades y actitudes de los empleados de las unidades gubernamentales; existen constantes contactos e intercambio de información y puntos de vista entre los empleados con la preocupación central de que el programa salga adelante; se considera a cualquier funcionario público como participante en los procesos intergubernamentales (al menos potencialmente); y, por último, se caracterizan por su dimensión política definido este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones y el análisis de las interacciones entre actores intergubernamentales que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas (Wright, 1988).

Agranoff (1997) complementa esta definición con otros tres aspectos. Hace referencia al tema fiscal como parte del núcleo del interés de la problemática de las RIG en políticas públicas. Considera que la cuestión sobre qué nivel de gobierno capta los recursos financieros, que porcentaje gasta cada quién, quien ejerce, cuánto y quién decide sobre los recursos financieros de los programas resulta básica para la actuación pública. Una segunda cuestión de

¹¹ Esta definición se resume de las conceptualizaciones de GIG que hacen diversos autores que se presentan en Agranoff (1997).

importancia para las RIG es acerca de los principales objetivos de los programas nacionales de un determinado país. Por último, las RIG trascienden los enfoques constitucional-legales, no pretenden sustituir ni el federalismo ni el sistema unitario sino complementarlos en las nuevas realidades políticas y administrativas derivado de la expansión de los gobiernos. Las RIG no tienen una orientación jurídica y no conllevan una carga política lo que incrementa su utilidad analítica y de acumulación de conocimiento.

Florestano y Marando (1999) resaltan la importancia de lo que llaman administración intergubernamental (AIG)¹² diferenciándola apenas nítidamente de las RIG pero también de la administración general o más bien de la disciplina de la administración pública. Sólo recientemente ha surgido entre los investigadores de la administración pública un interés por enfocarse en la administración intergubernamental como un foco distinto para el análisis. Los autores tratan de sostener que la AIG es un campo que amerita una atención separada dentro de la administración pública.

Deil Wigth señala que las tres razones por las que la GIG ha adquirido gran relevancia (la creciente importancia de la conducta basada en el cálculo, el juego de la fungibilidad y la sobrecarga del sector público) han resaltado el papel de los gestores públicos debido a la complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgo crecientes como factores que fortalecen la posición de los actores con experiencia, cualificación y conocimientos (Agranoff, 1997).

Agranoff señala que la GIG “se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. En su calidad de función de las RIG subraya el proceso de logro de objetivos, puesto que la gestión constituye un *proceso* mediante el cuál los empleados intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos.” (Agranoff, 1997: 145).

La gerencia mezcla la política y la administración. Diversos aspectos de la gerencia como los problemas por resolver, los recursos disponibles y el adiestramiento profesional

¹² En el texto de Florestano y Marando se utiliza el concepto de *Administración Intergubernamental* (AIG) como sinónimo del concepto de *Gestión Intergubernamental* (GIG) que se utiliza en el texto de Agranoff. Aquí se utilizarán de manera indistinta.

condicionan los resultados de las políticas y de la administración pública colocando justamente a la gerencia como un puente entre la política y la administración pública y entre las políticas y los problemas específicos que busca resolver. La gerencia es distinta de la administración: en la gerencia los administradores elaboran políticas en el proceso de ejecución de los programas, están actuando como gerentes. “Los administradores de un sistema intergubernamental afectan significativamente a las políticas.” (Florestano y Marando, 1999: 379).

Un enfoque de políticas públicas que complementa esta visión es el enfoque *bottom up* (de abajo hacia arriba). Lo que se plantea es que en la formulación inicial de la decisión se tome en cuenta el contexto local en el que se desenvuelven las políticas y las capacidades de las organizaciones que las van a implementar y orientar la decisión en ese sentido (Tamayo, 1997). Pero ¿es posible adoptar este enfoque en el caso de políticas nacionales que se aplican en todo el territorio? Diversos estudios sobre implementación de políticas nacionales en Estados Unidos, advierten sobre la necesidad de que la política nacional pueda ser manejable por los administradores intergubernamentales para que puedan responder a las diferencias locales (Florestano y Marando, 1999).

Según el enfoque de GIG, hay una participación de los gobiernos en la elaboración y concertación de las políticas de manera formal o informal para lograr los objetivos generales. Debido a que los programas son cada vez más financiados por el gobierno central pero ejecutados por los gobiernos intermedios (estatales), hay una interdependencia entre ellos que requiere de mayor interacción, concertación y elaboración de estrategias prácticas de implementación más allá de la aprobación o autorización inicial. Todo ello basado en controles legales de cumplimiento, medidas para hacer cumplir las reglas y auditorías fiscales (Agranoff, 1997).

Es decir, los programas nacionales pueden tener unos lineamientos generales aplicables a todo el territorio nacional pero con especificidades de acuerdo a las necesidades locales, donde los gobiernos subnacionales, a través de los funcionarios públicos, pueden jugar un papel fundamental si no en la formulación de la política con seguridad en la reformulación de

la misma. Tal es el caso que analizan Agranoff y Tamayo en España, el Programa para la Prestación de Servicios Sociales Básicos donde los Ayuntamientos deciden el tamaño del programa, el tipo de servicios que ofrecerán y mediante qué mecanismos, siempre y cuando se apeguen a los requisitos establecidos por el Ministerio de Asuntos Sociales (Agranoff y Tamayo, 1991 en Agranoff, 1997).

Como señala Agranoff, con frecuencia lo esencial es mantener los propósitos e integridad del programa. Sin embargo, podrán compartir los objetivos generales pero los ajustes específicos son por lo menos fuente potencial de diferencias. Estas diferencias se arreglan a través de alguna forma de resolución informal donde los agentes discuten un problema y llegan a soluciones que tienen que ver con modificaciones básicas al programa, tareas recíprocas o ajustes realizados a los programas intergubernamentales mediante actuaciones conjuntas, lo que se logra debido a que se privilegian los intereses comunes por encima de los divergentes (Agranoff, 1997).

La AIG engloba interacciones entre las organizaciones públicas y las organizaciones privadas, se concentra en la administración de programas y el logro de resultados al nivel operativo y en una dimensión normativa y empírica en el estudio de la política y de la administración. También se centra en cuestiones normativas, acerca de las estructuras gubernamentales complejas, las relaciones intergubernamentales y los procesos político-administrativos (Florestano y Marando, 1999).

Algunas de las cualidades de la AIG como concepto analítico que identifican Florestano y Marando de otros autores (Wright, Agranoff y Lindsay) son: una concentración en la solución de problemas, un enfoque útil y aplicable y la elaboración de redes y comunicaciones. Otras características conceptuales de la AIG: la interacción y la construcción de redes organizacionales, el profesionalismo, la solución pragmática de problemas y la orientación hacia metas y resultados (*Ibid.*).

Se proponen cuatro estrategias para fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y locales: profesionalización (planificación estratégica, grupos comunitarios),

modificación de su estructura organizativa (expertos), formar parte de una corporación interlocal (trabajar en conjunto con otros organismos) y la utilización de métodos innovadores para aumentar la eficiencia (compartir tecnologías) (Agranoff, 1997).

Bañón señala que estos enfoques orientados a la acción administrativa están en contradicción con el tipo de gobiernos jerárquicos rígidos centralizados. Por otra parte, en los gobiernos conservadores las elites burocráticas siguen formulando las políticas y no hay margen de discrecionalidad a los empleados públicos en la ejecución de las políticas públicas (Bañón, 1997). Sin embargo, al hablar de un programa intergubernamental, por más rigidez que haya en el sistema, son muchos los actores y las organizaciones que participan en la implementación que hacen el proceso muy complejo como para esperar encontrar un aparato administrativo estático que pueda manipularse de manera prescriptiva, por lo que habrá cierto margen de maniobra en la actuación de los funcionarios (ajustes informales, adecuaciones, etc.) cuya intensidad puede variar de acuerdo al sistema político donde se implementen pero que también tiene que ver con el tipo de servicios.

La utilidad de combinar el enfoque de abajo hacia arriba con el enfoque de GIG, es que son complementarios, el primero es un enfoque de políticas públicas que propone la participación activa de los ejecutores en la elaboración y en la reformulación del proceso de políticas y el segundo es un enfoque de gestión pública que da preeminencia a la actuación de los funcionarios públicos en la resolución de problemas cuando diversos gobiernos actúan en coordinación. Como señala Tamayo (1997), el enfoque de políticas se interesa por la acción del gobierno y sus administraciones y no tanto por la estructura y composición del sistema político-administrativo. En ese sentido, el enfoque de GIG es complementario al enfoque de abajo hacia arriba, nos puede dar pautas de cómo aplicar este modelo en la práctica de políticas intergubernamentales.

1.3. La evaluación de resultados. Razones para incluirla en el análisis del proceso de implementación

Analizar el proceso de implementación de una política no puede ser un hecho aislado de la evaluación de resultados y consecuentemente de la evaluación de impactos por dos razones principales. Primero, si nuestro foco de atención es la política en sí, si queremos analizar como actúan los funcionarios públicos en la ejecución de una política pero con relación a esa política no podemos quedarnos en el análisis del proceso y la estructura como dicen Meny y Thoening (1992), de lo que dicen las normas y lo que en realidad hacen los funcionarios. Es decir, la importancia de analizar como se ejecuta un programa radica en los efectos de retroacción que tiene tanto para la parte de reformulación de la política como para la parte de resultados e impactos que afectan la reformulación misma de la política. Entonces, nuestro punto de referencia en este estudio es la etapa de implementación, pero también es importante el análisis del diseño y de los resultados de la política.

Mazmanian y Sabatier (1987), proponen un enfoque de análisis para el proceso de implementación, en el cual se incluye la evaluación de los *outputs* (productos o servicios) que se generan en la ejecución y los *outcomes* (impactos finales)¹³ de una política colocándolos como parte de las etapas de la implementación, lo que describen como variables dependientes. Cada una de las etapas afecta a la siguiente y las ordenan de la siguiente forma: los *policy outputs* de las agencias implementadoras, la conformidad con los *policy outputs* por parte de los grupos de población objetivo o beneficiarios, los impactos reales de los *policy outputs*, la percepción de los impactos de los *policy outputs*, y por último, la revisión de los estatutos. Su planteamiento se basa en la división de las etapas del proceso de políticas en: formulación-implementación-reformulación de la política.

¹³ Rossi y Freeman (1989) definen los productos y servicios (*outputs*) que se prestan a los beneficiarios de un programa como *producción del programa*, y según su concepción se mide por *monitoreo de la puesta en marcha* cuyo análisis incluye el grado en que el programa alcanza a la población objeto y el grado en que el servicio prestado concuerda con lo que se intenta proporcionar (o lo que es lo mismo, por los objetivos y metas del programa establecidas normativamente). En cuanto al concepto de los impactos del programa (*outcomes*) los definen como *resultados del programa* referidos a los efectos de la producción del programa en las poblaciones objeto que se mide mediante la valoración de la *repercusión* del programa, es decir el grado en que un programa origina cambios en una dirección deseada. En el presente estudio se adopta esta conceptualización al referirse a los términos *outputs* y *outcomes*, respectivamente.

Los estudios de implementación buscan evaluar la realización de un programa pero pueden diferir, según estos autores, en los criterios de evaluación en que estén basados. Se pueden evaluar los objetivos formales enunciados en los estatutos del programa, se puede realizar un análisis de costo-beneficio o se puede llevar a cabo una evaluación que no tenga nada que ver con las metas prescritas sino más bien, el criterio de evaluación puede tener que ver con los valores del investigador (*Ibid.*).

Otra forma de evaluar un programa tiene que ver con el enfoque en los *outputs* o los *outcomes* de un programa. Mientras Van Horn (como identifican Mazmanian y Sabatier) argumenta que el análisis de la implementación de un programa debería preocuparse por medir el grado en que los resultados de la política arrojados por las agencias implementadoras corresponden con los objetivos legales más que ocuparse de los impactos finales en la población objetivo (*Ibid.*).

Según Mazmanian y Sabatier, un enfoque como el propuesto por Horn suele excluir aspectos importantes del análisis de implementación, por ejemplo, la adecuación de los supuestos teóricos que enmarcan a un programa y el grado de conformidad de los afectados por las decisiones de las agencias. No considerar estos elementos, argumentan los autores, significaría analizar la etapa de implementación de un programa como un fin en sí mismo y no como un análisis integral de política pública. Pero del otro lado, analizar los resultados de un programa sin tener en consideración las metas por las que fue concebido significaría un análisis fragmentario ya que se estarían evidenciando efectos colaterales de la política pero sin posibilidad de sopesarlos con los fines para los que fue creada.

Toda política pública implica una teoría del cambio social, es decir, busca cambiar ciertos comportamientos en la población objetivo. La política pública o su formulación debe preocuparse de que se den los efectos deseados en esta población pero no solamente eso, sino que debe procurar también controlar el comportamiento de quienes ejecutarán dicha política “sobre la capacidad de los ejecutores para apropiarse de las prescripciones y actuar sobre los interesados.” (Meny y Thoening, 1992:169). De acuerdo a esta concepción podemos asumir la importancia de realizar un análisis de política más integral utilizando, como ya lo

mencionamos, el estudio de la implementación como punto de referencia pero incluyendo también un análisis de resultados que considere tanto los objetivos y metas prescritas como los productos e impactos efectivamente generados.

1.4. Políticas públicas en el contexto mexicano

Para entender las políticas públicas, en un contexto determinado, es necesario conocer también el sistema político en el que se desenvuelven. En el caso mexicano, el enfoque de políticas públicas ha tenido un desarrollo mucho más lento que en los Estados Unidos. Sin embargo, recientemente se advierte una serie de cambios que han dado lugar a una nueva configuración de las formas de hacer políticas públicas, como veremos en este apartado. Al mismo tiempo, es importante adentrarse en el tipo de administración pública que ha acompañado al régimen político a lo largo de las últimas cuatro décadas -periodo en el que se han suscitado diversos cambios-, ya que, como señala Luna (1999), tanto el régimen político-administrativo como las formas de organización social definen en gran medida las estrategias de toma de decisiones de los gobiernos.

Según Luna, el régimen político-administrativo mexicano puede considerarse como de tipo burocrático o de racionalidad dirigida que define como una estrategia que responde a la autoridad del Estado y se sostiene en estructuras jerárquicas públicas y privadas, su principal herramienta es la planeación y responde a una eficacia técnica y a una eficiencia económica. Sobre todo, identifica estas características en la década de los ochenta cuando se intentó racionalizar la administración pública a través de la llamada planeación democrática. En las décadas previas a los ochenta había un modelo pragmático de planeación en donde el aparato administrativo era una arena política de primer orden (*Ibid.*).

Como señala Pardo, hasta los años ochenta el diseño del proyecto político estuvo subordinado al modelo de desarrollo y al modelo gubernamental, caracterizado por un uso poco racional de los recursos y –para dar respuesta a las necesidades sociales- un enorme gasto público que parecía no agotarse.” El Estado se convirtió en el protagonista en todas las

esferas hasta que la crisis le mostró sus límites. Era ese un Estado obeso, propietario y paternalista. (Pardo, 2000)

El predominio del ejecutivo, la débil política de partidos y la estrategia corporativa definirían la escasa diferenciación entre la política y las políticas, las cuáles se formularían sobre la base de acuerdos cupulares con los dirigentes de los sectores empresariales y populares. La discrecionalidad del régimen, los mecanismos informales de decisión, el establecimiento de poderosos grupos públicos y privados, la corrupción, constituyeron las pautas normativas de la formulación de políticas públicas. La elaboración de políticas públicas no respondía a reglas preestablecidas por la ley ni a mayorías políticas, ni a normas de efectividad técnica ni a metas u objetivos previamente establecidos sino a condiciones económicas y políticas del entorno (Luna, 1999).

Como identifica Aguilar (2000a), México contaba con un régimen presidencialista, autoritario y por consiguiente, centralizado, donde la administración pública sirvió como legitimador al gobierno proveyéndole el apoyo social en los primeros años del autoritarismo. Así, la administración pública jugó un papel político sumamente importante en el gobierno mexicano. Dicho autoritarismo se fundamentó en la concentración del poder, en el ejercicio unipersonal de las decisiones, en las negociaciones cupulares, en la exclusión de organizaciones y ciudadanos, en el incremento de la burocratización, en la falta de un sistema de pesos y contrapesos y en la falta de rendición de cuentas (Uvalle, 1999).

Así, en la reforma de los años sesenta y setenta “se pensó que mediante procedimientos racionalizadores de organización y de métodos de gestión se podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal.” Pero esto no ocurrió, al final del sexenio de Echeverría se tenía un aparato disperso, misceláneo, sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las agencias gubernamentales. Aquí se dio el primer esfuerzo de reforma administrativa y política que terminó con la debacle del gobierno de López Portillo (Aguilar, 2000b:182).

Entonces viene un segundo esfuerzo de reforma administrativa y gubernamental más profundo en 1982 con Miguel de la Madrid. Reformas constitucionales, Sistema de Planeación Democrática, ámbito de rectoría económica del Estado, reforma municipal, descentralización gubernamental, fueron las reformas con las que se buscaba redefinir la nueva relación Estado-Sociedad. En este marco surge el “adelgazamiento” del Estado (Aguilar, 2000b).

Esta reforma del Estado Mexicano en la internacionalización se vincula a la crisis económica de 1982. Debido al agotamiento del modelo económico hacia adentro ya desde la década de los setenta, el modelo ya fue insostenible en la década de los ochenta. En este contexto, el Estado planteó una estrategia global para dar respuesta a las nuevas demandas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial, mediante la *modernización*. (Flores, 2002)

Dicha estrategia recoge los principios fundamentales y propios de los organismos internacionales con dos propósitos: que el país entrara rápida y decididamente a la industrialización en el contexto de la globalización (de economía semicerrada a una abierta) y que la modernización debía ser un esfuerzo de la sociedad, una concertación de los sectores privado, social y estatal. En el nuevo modelo económico el Estado impulsa una tecnoestructura con nuevos cuadros en la función pública de donde surge el *tecnócrata político* desplazando al *burócrata político* (*Ibid.*). Es decir, en los dos casos la administración pública fue el *brazo derecho* del sistema político pero en el nuevo escenario se puso especial énfasis en la eficiencia económica y la eficacia técnica.

En este contexto, el gobierno de Salinas apuesta por un modelo neoliberal para controlar la inflación y superar el estancamiento económico. Aunque se identifican cambios en la forma del gobierno y la administración pública derivado de un nuevo sistema económico en el gobierno de Salinas de Gortari, la administración pública funcionó básicamente a través de sus asesores personales quienes se instalaron en las oficinas cercanas al jefe del ejecutivo y eran quienes prácticamente definían el significado de la política y de las políticas en una especie como de vicepresidentes, con un poder por encima de los Secretarios de Estado. Desde estas oficinas se diseñaban las políticas más importantes sin buscar necesariamente el acuerdo

con los sectores involucrados, con lo que se siguió postergando la reforma al aparato administrativo y la participación de la sociedad en la construcción de las políticas públicas (Pardo, 2000). Los cambios en el gobierno de Salinas ocurrieron más en el ámbito económico y no fueron acompañados por políticas que resolvieran los problemas de desigualdad y tampoco se fortalecieron las demandas democráticas (*Ibid.*)

No obstante, los movimientos democratizadores del sistema político mexicano han estado presentes en las décadas posrevolucionarias adquiriendo fuerza en los años setenta con el impulso del 68 y ya en los ochenta eran una posibilidad real. Así en la década de los noventa, y como resultado de la crisis de 1982 y la crisis político-electoral de 1988, surgen nuevas demandas de las relaciones Estado-Sociedad (Aguilar, 2000b). En este clima democratizador que se vivía en México, una nueva etapa de “modernización” comenzó a gestarse en el sexenio del Presidente Zedillo con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), con una orientación de servicio y acercamiento a la ciudadanía, a la profesionalización de la función pública y al combate a la corrupción y la impunidad (Carrillo y Campero, 2005).

Sin embargo, esta modernización, que en realidad daba continuidad a las reformas emprendidas desde 1982, fue una respuesta modernizadora que postergó la reforma de las estructuras administrativas del gobierno y en cambio se enfocó en la intensificación de los procesos privatizadores, replegando al Estado y cediendo mayor espacio al mercado. En lugar del mejoramiento de la administración pública se procedió a su desmantelamiento (Flores, 2002). Las reformas emprendidas en el gobierno del Presidente Fox, fueron la continuación de este proceso con sus medidas de “buen gobierno” orientadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, cuyas estrategias se pueden resumir en seis: un gobierno que cueste menos, de calidad, profesional, digital, con mejora regulatoria, honesto y transparente (Carrillo y Campero, 2005).

Algunos autores advierten sobre cambios en el sistema político. Uvalle (1999) toma como punto de referencia las elecciones para diputados federales de 1997¹⁴ para apoyar la idea

¹⁴ Por primera vez en la historia de México, el partido en el poder no tiene mayoría en la Cámara de Diputados.

de que en México se estaba dando un proceso de apertura del sistema político y de democratización de una sociedad cada vez más participativa y organizada que lograba abrir espacios que antes le estaban vedados. Estas conductas políticas, dice el autor, reflejan un pluralismo más nutrido, contendientes más interesados en la competencia democrática y en la participación que incrementan el interés en los asuntos comunes.

El autor señala que si se sigue por la ruta de la democratización habrá que hacer modificaciones a las instituciones de gobierno y administrativas dotándoles de mayores capacidades. Este autor ubica al cambio institucional como un medio para conseguir mayor eficacia de la acción gubernamental y la administración pública mediante la innovación y la modernización de la función pública. Uno de estos cambios lo encuentra en la profesionalización del servicio público para dar mayor certeza y capacidad al ejercicio de la función pública.

Flores coincide con esta concepción al señalar que la modernización deberá darse en un marco de cambio institucional. Señala que primero hay que cambiar las estructuras mentales para poder influir en las prácticas de trabajo y, consecuentemente, en las formas organizacionales puesto que sólo cambian aquellas formas de trabajo realizadas por personas asimiladas a la nueva cultura institucional. Pero el proceso de modernización de la administración pública, su orientación y sus alcances dependen no sólo de los recursos financieros y de la capacidad de los funcionarios para asumirla sino más importante es aún la voluntad política de los gobiernos para llevarla a cabo (Flores, 2002).

Pero en estos cambios que se suscitan en la década de los noventa, diversos autores identifican que éstos fueron graduales combinando elementos viejos y nuevos para configurar un nuevo escenario, un cambio de paradigma como señalan algunos autores, al referirse al proceso de transición democrática en México, donde no se abandonan algunas prácticas presidencialistas pero surgen otras más democráticas que configuran un nuevo escenario más plural en la construcción de políticas públicas.

Conclusiones

El debate sobre la racionalidad en la elaboración de las políticas públicas parece haber trascendido a un consenso en diversos aspectos: sobre la imposibilidad del razonamiento humano para acabar con la incertidumbre como ha sido expuesto por diversos autores principalmente desde la teoría de sistemas, sobre la imposibilidad de alcanzar la optimización que ha sido abordado por las teorías de la organización y sobre la dificultad para razonar objetivamente en la elaboración de políticas tanto en la toma de decisiones como en la definición de problemas que ha sido tratado desde un enfoque constructivista, entre otros factores que han llevado a abandonar cada vez más una concepción racionalista-eficientista de la política pública.

Particularmente, el proceso de implementación de políticas ha adquirido importancia en los últimos años y de ser considerado como un proceso técnico dado de manera vertical han surgido nuevos enfoques que reconocen la importancia de este proceso y de sus actores en el éxito de las políticas públicas. El enfoque *de arriba hacia abajo* ha sido desplazado principalmente por dos enfoques: por el enfoque sistémico que sitúa a la etapa de implementación como un proceso multidimensional de retroacción entre los procesos que componen a la política y entre los actores que participan en cada de uno de ellos; en segundo lugar, el enfoque *de abajo hacia arriba* que considera a los actores que participan en la implementación de una política como ente activo en la formulación y/o reformulación de las políticas públicas .

Desde el punto de vista del autor de este trabajo, estos enfoques son complementarios de todo el proceso de políticas públicas dependiendo del momento y de la situación en que se ubique una política pública. En la elaboración de políticas públicas a la hora de tomar decisiones lo que en realidad se hace es prescribir, esto significa que las políticas están encaminadas hacia un objetivo y las decisiones se toman con una perspectiva de *arriba hacia abajo* esperando que con ellas se logre dicho objetivo. Una vez que la decisión ha sido tomada, ya en la implementación de la política surge una serie de procesos de retroacción y acomodo de los actores encargados de operarla que pueden dar como resultado algo parecido o

no a lo prescrito en la toma de decisiones y será mediante estos procesos de retroacción y de ajustes como se podrá lograr el objetivo. Es en esta “puesta en marcha” donde adquieren importancia los agentes que implementan las políticas pues es en estos procesos de retroacción y acomodo que pueden tener la posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisiones para la reformulación de las políticas con un enfoque *de abajo hacia arriba* buscando adaptar las políticas públicas a su entorno.

Esta concepción de las políticas públicas está ligada indiscutiblemente con la gestión que los funcionarios llevan a cabo en la implementación de un programa, especialmente en las políticas intergubernamentales que pueden resultar de mucha complejidad debido a la multiplicidad de actores que las implementan. El enfoque de *gestión intergubernamental* ocupa así un lugar en ascenso como un área específica de estudio. Su concepción se basa principalmente en la importancia de los funcionarios como gestores y como parte fundamental en el éxito de las políticas al mismo tiempo que como participantes en el proceso de elaboración o reformulación de las mismas.

Estos dos enfoques, *de abajo hacia arriba* y *gestión intergubernamental*, se complementan para una nueva forma de hacer políticas públicas y específicamente en el ámbito social, a consideración del autor, se presentan como una alternativa para lograr un impacto positivo en la población objetivo especialmente en aquellas políticas de gran magnitud y de carácter nacional que podrían estar teniendo resultados negativos o nulos por su nivel de generalización e inadaptabilidad a contextos tan diversos.

Sin embargo, lo expuesto en este apartado de conclusiones parece tener cierto desfase con el caso mexicano. Si bien algunos autores coinciden en que hay una mayor apertura en la elaboración de las políticas públicas en México no podemos hablar de la consolidación de un modelo participativo de políticas públicas. Mas aún, el caso de la implementación de las políticas no es un tema de relevancia pues en cierto modo se sigue considerando al aparato administrativo desde una concepción verticalista. La poca literatura al respecto podría considerarse como un indicador de la poca importancia que todavía se le da a este tema en el

caso mexicano. No por ello se deja de reconocer el potencial que tiene este proceso en el desarrollo de las políticas públicas, sobre todo en la política social.

CAPÍTULO II.

ANÁLISIS SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES: UN MODELO NEOLIBERAL DE POLÍTICA SOCIAL

Introducción

La finalidad del presente capítulo es analizar el diseño del Programa Oportunidades, el modelo de política social en el cuál se inscribe y el contexto en el que se desarrolla. Como veremos, el enfoque neoliberal -que también suele denominarse como modelo liberal o residual- ha prevalecido en las últimas décadas y la política social no ha estado exenta a esta concepción, especialmente Oportunidades recoge algunos de los postulados principales de este enfoque como la focalización.

El capítulo se estructura en tres apartados. El primero se refiere al modelo de política social en México y se subdivide en tres partes: en la primera se exponen los postulados que sostienen el modelo neoliberal de política social, sus características, sus ventajas y desventajas con el fin de ubicar a Oportunidades en este contexto; en la segunda parte, se aborda el concepto de la residualización que abarca el tema de la mercantilización y la focalización consideradas por muchos analistas como una de las principales consecuencias negativas del enfoque neoliberal; por último, se discute sobre la forma en que se elabora e implementa la política social en México en donde parece haber ocurrido un cambio de una concepción centralista a mayor apertura y participación tanto en la elaboración como en la implementación de la misma, según la percepción de algunos autores.

El segundo apartado es un análisis específico del Programa Oportunidades y se estructura en tres partes. Primero, se exponen algunos antecedentes de Oportunidades incluyendo una descripción general de los programas que le antecedieron (Pronasol y Progresá) con lo que se busca identificar los principales cambios ocurridos desde Pronasol hasta Oportunidades dada la importancia que éstos han tenido en las respectivas administraciones; posteriormente se analizan los criterios de selección y la cobertura del programa haciendo un comparativo entre estados que nos permitirá una mejor comprensión de la distribución de familias beneficiarias en el país; en la última parte se expone la estructura

organizativa y el funcionamiento del programa en el ámbito nacional en los cuáles se sustenta la coordinación interinstitucional e intersectorial que se mencionan en el diseño del programa. En el último apartado se presentan algunas conclusiones.

2.1. La política social en México: un enfoque neoliberal

El modelo de política social en México se ha ubicado en las últimas décadas dentro del modelo neoliberal sin que pueda identificarse del todo que exista un único modelo de política social. Como señala Cortez (2001) las políticas neoliberales se han venido implantando desde los últimos tres lustros, en la primera fase de estas políticas no se tomaron en cuenta los efectos sociales negativos del modelo pero ante el creciente problema de pobreza y pobreza extrema, los gobiernos se vieron obligados a implementar programas de política social que aunque iban en contra de sus propios dogmas los consideraron como un mal necesario para hacer frente al problema pero bajo los mismos supuestos neoliberales.¹⁵

En concordancia con lo anterior, puede decirse que el diseño de la política social mexicana en general ha sido criticado en diversos aspectos (que pueden fundamentarse o no en el enfoque neoliberal) principalmente en: la verticalidad y centralización en la elaboración e implementación de la política social, en su focalización, en su desarticulación con la política económica y en la mercantilización de los servicios básicos.

Según Cortez (2001), bajo el enfoque neoliberal el Estado tiene la responsabilidad de contribuir -mas no de garantizar- al mejoramiento de las condiciones de los más pobres para que éstos sean capaces de hacerse cargo de sí mismos aplicando las políticas sociales con criterios de eficiencia (eliminación de subsidios indiscriminados mediante la focalización). Se toma en consideración la posición de los beneficiarios en el mercado asumiendo que quienes

¹⁵ Aún antes de la década de los ochenta existía en México una especie de dualidad que lo ubicaba en un nivel intermedio de Estado de Bienestar. Barba lo denomina como *régimen de bienestar dual* en referencia a que durante la fase del auge del modelo de *sustitución de importaciones* se situó en medio de los regímenes *universalistas* y los *excluyentes* conteniendo elementos que en ocasiones se asemejaban más a los primeros y en momentos más a los segundos. Señala que algunas de sus principales características fueron: niveles intermedios de gasto social, heterogeneidad etno-cultural, baja cobertura de la población económicamente activa asegurada (PEA), niveles intermedios de formalidad laboral (relacionados con la PEA asegurada), tendencia hacia la universalización de la educación básica, educación media excluyente y tendencia hacia la universalización de los servicios de salud preventiva (Barba 2007b: 323).

están integrados al mismo tendrán oportunidades de salud, empleo, educación (y todos los satisfactores básicos) siendo los no incorporados su centro de atención. El autor critica esta concepción del neoliberalismo porque dice que de acuerdo con ésta, la única obligación del Estado es garantizar un ingreso mínimo y el resto lo hace el mercado.

La definición que hace Canto del modelo neoliberal de política social, resume muy bien –sobre todo cuando hace referencia a las desventajas- las críticas que diversos autores, desde diversos enfoques, han hecho a la política social de los tiempos del neoliberalismo. Lo llama modelo de *compensación del ajuste económico*. Consiste en la compensación de los costos sociales que acarrea el ajuste económico hacia el mercado; dirige su acción hacia los grupos vulnerables o en extrema pobreza con especial énfasis en el desarrollo de capital humano (dotar de capacidades básicas a la población pobre para que se incorpore al mercado) (Canto, 2001).

Sus contenidos son la dotación de bienes básicos a los grupos en extrema pobreza, recursos para el desarrollo de la capacidad productiva autoorganizada de la población económicamente viable y para la inversión en infraestructura; sus destinatarios son sectores seleccionados, focalizados -lo que según esta visión resulta más eficiente porque no subsidia a quienes no lo necesitan-, y los grupos económicamente viables. Sus instrumentos son la focalización por edad, por género, por ingreso, que puede ser mediante subsidios directos al consumo y el proyecto como instrumento para apoyar la capacidad productiva; los agentes que intervienen son los gobiernos como decisor y ejecutor de las políticas, su financiamiento se hace con recursos públicos pero también de organismos internacionales. Las ventajas de este modelo, según el autor, son: mayor nivel de especificidad de las acciones, mayor participación de múltiples actores fomentando la corresponsabilidad en las labores de ayuda social y la desburocratización de las acciones generando mayor eficiencia (*Ibid.*).

Pero también se identifican algunas desventajas: genera disminución de la calidad en los servicios a población abierta, se atienden problemas específicos de manera aislada en detrimento de políticas locales que aprovechen los recursos disponibles, aumento de la probabilidad de uso clientelar, la transferencia de dinero implica dificultades que cuestionan la

eficiencia de la focalización por la exclusión de muchos que responden al criterio de selección, supuestos erróneos de que con efectivo los pobres eligen libremente a que oferente le otorgan su poder de compra, la capacidad productiva se entrega a quienes tienen mayores ventajas acumuladas y no a quienes más lo necesitan, en el caso de la descentralización podría dar lugar al fortalecimiento de cacicazgos y oligarquías locales, por último, participación de otros agentes en la ejecución pero no en el diseño, decisión y evaluación de las políticas. Estas restricciones pueden darse en otros modelos también pero este modelo se muestra poco capaz de superarlas (*Ibid.*).

Las dos principales críticas al modelo neoliberal bajo el que se inscribe la política social han sido la focalización en la población en pobreza extrema y la mercantilización de los servicios básicos. Además, la centralización en el diseño de la política social y la desarticulación con la política económica son dos elementos que han estado presentes pero que no necesariamente se muestran como elementos del enfoque neoliberal y que apuntan hacia lo que algunos autores denominan *residualización* de la política social.

2.1.1. La residualización de la política social en México

Como ya se dijo, una de las principales críticas al modelo neoliberal es la mercantilización de la política social. Boltvinik (2003) define el concepto contrario, la desmercantilización de la política social como aquellos servicios básicos a la población que no se rigen por los criterios del mercado y a los cuáles todas las personas tienen derecho por el simple hecho de existir. Este autor resalta la importancia que tiene la desmercantilización en la política social, una política social progresista que desmercantile más y más áreas de la vida para hacerla menos dependiente del mercado y sus fluctuaciones para garantizar la protección de la vida humana. Para ello, dice, hay que sacar todos los satisfactores básicos del mercado.

Según Boltvinik (*Ibid.*), en México la tendencia ha sido hacia la mercantilización de los servicios básicos y a la focalización de la política social. Concibe la lucha contra la pobreza extrema como un problema inherente al neoliberalismo y señala que por eso mismo, en México se habla de lucha contra la pobreza extrema y no contra la pobreza en general. Según el autor, salvo el Estado policía, la pobreza extrema es la única excepción a la regla de

no-intervención del Estado, la cuál debe hacerse subsidiando la demanda con una especie de *voucher* para que sea intercambiable en el mercado.

Barba (2007b) reconoce que la política social, en los últimos veinte años, se ha caracterizado por trasladar cada vez más el bienestar social al mercado y enfrentar los problemas de desigualdad o pobreza como asuntos individuales, no estructurales. El objeto de atención del gobierno, dice, son los extremadamente pobres y los más vulnerables. Sin embargo, señala que después de la crisis de 1994 en el gobierno de Zedillo, se redefinió la política social acentuándose el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano.¹⁶

Barba resalta tres aspectos del régimen de bienestar mexicano: los cambios ocurridos han acentuado el carácter fractal, excluyente, fragmentador social y regresivo de la política social; el régimen es una combinación de un pasado en decadencia y un presente que no es satisfactorio en términos de bienestar social porque reproduce la desigualdad social durante las fases de crecimiento económico y agudiza la pobreza y la vulnerabilidad social durante las constantes fases de crisis económica; y por último, señala que algunos elementos del viejo y el nuevo régimen podrían conjugarse para llevar el régimen de bienestar hacia un desarrollo más progresivo e integrador (*Ibid.*).

Ordóñez (2003) coincide con esta visión al señalar que hay elementos que dificultan el avance hacia este Estado de Bienestar: la debilidad de la economía para mantener un crecimiento sostenido y generar empleos estables y bien remunerados, la estrechez de la política fiscal y el financiamiento público, la erosión de la participación estatal básicamente en alimentación y vivienda, sistema neoliberal de pensiones, restricciones a la seguridad social y descentralización de los servicios de salud asistencial de manera restringida y desarticulada.

¹⁶ Barba define el concepto de régimen de bienestar como mediador entre el concepto abstracto y exagerado de los paradigmas de bienestar y el caos aparente de la realidad en distintos escenarios y “cuyo propósito es dar cuenta de situaciones específicas, donde diversos paradigmas se articulan y adquieren modalidades particulares, relacionadas con la historia privativa de la política social en cada lugar.” Es decir, concibe el régimen de bienestar como el medio por el cuál un paradigma de bienestar se articula en la realidad pero en el cuál convergen diversos paradigmas y elementos sociales, políticos y económicos específicos de cada lugar para dar forma a escenarios particulares de política social (Barba, 2007a: 97). Por otro lado, paradigma de bienestar se refiere a un estado de bienestar que define como los arreglos institucionales mediante los cuáles se produce, proporciona y distribuye el bienestar social (Barba, 2007b). En este mismo sentido se utilizan en el presente trabajo.

Pero también reconoce que existen elementos a favor: el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, avance hacia la provisión universal de algunos servicios (educación elemental y salud preventiva), valores de justicia y solidaridad en la sociedad y la normalización democrática del sistema político.

De manera que podemos ver una convergencia de elementos entre el nuevo y el viejo paradigma que conviven entre lo que algunos denominan como modelo neoliberal pero que como señala Barba (2007a, 2007b) ha dado lugar a una política social fractal, excluyente y fragmentada por el hecho de conservar algunos de los preceptos del anterior y el nuevo paradigma que han acentuado el proceso de residualización y deslocalización de la política social en México.

2.1.2. ¿Centralización o participación en la toma de decisiones para la construcción de políticas públicas?

Martínez critica la centralización de la toma de decisiones en la política social mexicana. Afirma que desde la etapa neoliberal (1982), se ha planteado que las decisiones sociales deben ser desde dentro y desde abajo, tomando en cuenta a los protagonistas y beneficiarios directos de los programas sociales. Sin embargo, dice, ha sido sólo en el discurso pues la toma de decisiones en el ámbito social sigue siendo marcadamente unilateral con discurso de participación. El autor señala que a pesar de que en esta etapa surgieron nuevos actores agrupados en organizaciones políticas y cívicas que promovieron una participación social autónoma, estas fuerzas sociales no lograron incidir en la definición de las políticas sociales pues fueron marginadas de todo poder de decisión pública, al menos hasta el año 2000, limitándose su participación a la implementación en programas sociales (Martínez, 2001).

Pero para Moreno (2001), en la actualidad se puede ver el tránsito de un modelo de política social compensatorio a otro de ciudadanía social que potencia la capacidad autogestiva, productiva y participativa de los pobres que implica una serie de procesos de adaptación muchas veces tomados de tendencias internacionales como son:

- Traslación de ciertas responsabilidades gubernamentales hacia la iniciativa privada mediante mecanismos de mercado o subsidio
- Traslación de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales con variantes que tiene que ver con la transferencia de recursos o no bajo el principio de subsidiariedad sobre todo en la política social
- Interacción entre varios agentes (gobierno, empresarios, organizaciones sociales como cooperativas, comités, etc.) en la complementación de financiamiento en algún proyecto social
- Reconocimiento de la participación social comunitaria o civil (Moreno, 2001).

El autor señala que la democratización se muestra como premisa del Estado para alcanzar cualquier reforma de beneficios para el conjunto de la sociedad, lo que implica pasar del modelo de Estado *vs.* Sociedad Civil a uno de Estado más Sociedad Civil. Identifica que es en la etapa de implementación de la política donde se han originado los cambios, sobre todo en lo que se refiere a la inclusión de nuevos actores de la política social extendiéndose de ahí a todas las etapas del proceso de políticas. Esto tiene que ver con la democratización de la decisión pública que se ha dado a distintos ritmos e intensidades, lo que incluye un énfasis del ámbito local (Moreno, 2001).

Para Canto (2001) existen dos problemas que enfrenta la política social: la participación de la sociedad y la descentralización de las decisiones hacia los niveles locales de gobierno. Pese a que hay un consenso en la necesidad de trasladar funciones, recursos y decisiones a los gobiernos locales se presentan diversas dudas sobre el uso de los recursos, las capacidades administrativas y la voluntad política de los gobiernos locales para operar la descentralización. Lo que está en discusión es la relación del gobierno central-gobierno local y la relación gobierno-sociedad (Canto, 2001).

La noción de federalismo tiene que ver con el principio de subsidiariedad donde las decisiones que afectan lo local o regional deben ser tomadas ahí mismo y no en el ámbito nacional atendiendo a los principios de eficiencia política y participación de todos los ordenes de gobierno. El reclamo de descentralización se enfoca en la eficiencia administrativa y en el

aprovechamiento de los recursos de las regiones para sus pobladores, mediante la participación de los distintos ordenes de gobierno (Canto, 2001).

Székely (2006) señala que no se han aprovechado las fortalezas de cada orden de gobierno en materia de desarrollo social, hay una desarticulación, duplicidad de esfuerzos en política social y no hay mecanismos de coordinación adecuados para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno de ellos y no se potencia el impacto de la gestión pública que supuestamente debería producir sinergias en un sistema federalista. A pesar de las ventajas de un orden federalista para la ejecución y concepción de la política social, en México a falta de una coordinación intergubernamental y de un diseño claro de la política social no se han logrado los niveles de eficiencia que se podrían alcanzar. En México, tradicionalmente el gobierno federal ha llevado la política social dejando de lado a los gobiernos estatales y municipales en la participación de la política social. Esta falta de coordinación, dice el autor, ha generado mayor dispersión de recursos y menores impactos en combate a la pobreza que lo que se obtendría con una mayor coordinación.

2.2. Antecedentes de Oportunidades y cambios en el diseño: de Pronasol a Oportunidades

El programa Oportunidades forma parte de la estrategia de política social que el gobierno federal ha denominado *Vivir Mejor* al igual que en el sexenio pasado perteneció a la estrategia *Contigo*. El diseño de este programa se fundamenta en los principios y en las directrices de la estrategia del gobierno federal y algunas de sus principales características son la centralización de las decisiones, la focalización y la coordinación intergubernamental para su implementación como se expone en este apartado.

El antecedente del Programa Oportunidades es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el de éste es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), un programa diseñado por la administración de Salinas de Gortari de 1988 a 1994. Este programa priorizó la inversión en infraestructura social básica con un impacto más bien indirecto sobre la disminución de la pobreza. PROGRESA 1997-2001, coordinaba apoyos en tres áreas críticas: alimentación, educación y salud, factores del capital humano, incide más directamente

sobre el nivel de vida de la población y sus posibilidades de movilidad socioeconómica. El Programa Oportunidades es una extensión del Progresá, sin grandes cambios en su estrategia sectorial (Preciado, 2006).

Barba señala que Pronasol se caracterizó por sus prácticas clientelistas, excluyentes, de intermediación, mediación y mediatización de las demandas sociales con las que se buscaba dar legitimidad al gobierno y lograr un apoyo social a las políticas de ajuste. Estos dos objetivos estuvieron impulsados por dos corrientes cercanas dentro del gobierno: una élite de tecnócratas que comulgaban con el Consenso de Washington y una de reformadores sociales que se proponía reforzar y ampliar las clientelas electorales (Barba, 2007b).

La articulación de estas dos visiones en el Pronasol provocó que no se transitara a un nuevo paradigma debido a que su diseño no respondía del todo al modelo neoliberal. Por una parte, se planteó como un programa focalizado que proporcionaba servicios básicos como la alimentación, salud, educación, vivienda y servicios urbanos, impulsaba la productividad y se concibió con una visión de desarrollo regional y equidad en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Por otra, se proponía reestructurar la relación entre el Estado y la sociedad mediante la centralización, la burocratización y la exclusión de los estados y las familias más pobres por los más organizados con una lógica clientelista y neocorporativa (*Ibid.*).

La creación de Progresá en sustitución de Pronasol obedeció a razones económicas y políticas. Tanto la crisis económica de 1994-1995 como la ruptura del gobierno de Ernesto Zedillo con el ex-presidente Carlos Salinas provocaron el rompimiento entre la élite tecnocrática y la élite reformista que diseñó al programa. Sin embargo, el principal motivo para finalizar el programa fue su evidente inconsistencia con el enfoque neoliberal: no consideraba al mercado como mecanismo fundamental para reducir la pobreza, no se concentraba en los pobres extremos de las áreas rurales, no disponía de una metodología de selección ni evaluación, se enfocaba en las comunidades más que en los individuos y no se favorecía la inversión en capital humano para dotar de mayores capacidades a los pobres e integrarlos al mercado (*Ibid.*).

En ese sentido, Scott señala que ProgresA se diferenci6 de los programas sociales anteriores especialmente por la integralidad, eficiencia distributiva y transparencia de sus mecanismos de asignaci6n. Conceptualmente, este enfoque reconoce el complejo car6cter multi-dimensional y multi-determinado de la pobreza y la consecuente necesidad de instrumentos integrales y complementarios para enfrentarla efectivamente (Scott, 1999). La visi6n de integralidad del dise1o del programa se manifiesta en dos sentidos. Primero, la necesidad de mejorar las condiciones de educaci6n, salud y alimentaci6n de las familias en pobreza extrema consider6ndolas como un solo objetivo y segundo, la necesidad de concatenar las acciones en estos tres rubros mediante la conjunci6n de programas sociales y la coordinaci6n entre dependencias de los tres 6rdenes de gobierno.

En cuanto a la eficiencia redistributiva y la transparencia, PROGRESA represent6 el primer programa en M6xico de subsidios al capital humano focalizado al nivel de las localidades y hogares m6s pobres del pa6s, que implement6, desde su inicio, un proyecto riguroso y complejo de evaluaci6n de impacto, que realiz6 transferencias monetarias directamente a los hogares, maximizando la transparencia en el manejo de las transferencias y minimizando la erosi6n de las mismas (Scott, 1999).

Barba reconoce que en general ProgresA fue evaluado favorablemente, adem6s de representar un avance al no oponer pol6ticas sectoriales de corte universal y enfoques focalizados. Sin embargo, tambi6n expone serios problemas que se se1alaron respecto al programa:

“ la tendencia a considerar la pobreza como un fen6meno solucionable a nivel individual, a pesar de que sus causas puedan ser estructurales; el punto de vista acr6tico del programa en lo correspondiente a la divisi6n sexual del trabajo prevaleciente en el medio familiar; el car6cter excluyente de los procedimientos de selecci6n empleados por el programa, que tienden a clasificar como no pobres extremos a millones de personas que s6 lo son, particularmente a todos aquellos que habitan en localidades urbanas y a quienes viven en localidades rurales que no son de alta o muy alta marginaci6n; finalmente, la tendencia a reforzar la procuraci6n burocr6tica del bienestar, ya que los beneficios ofrecidos por el programa no constituyen m6nimos de bienestar garantizados por derechos sociales, sino prestaciones asignadas

tecnocráticamente, que pueden perderse y corren el riesgo de desaparecer sin previo aviso.” (Barba, 2004: 38).

Boltvinik (2003) también identifica algunos de los problemas de la focalización en el Progreso y afirma que según la visión de Sen los problemas que derivan de la focalización son que los *targets* no son pasivos son agentes activos y por otro lado, no son todos identificables, se pueden cometer dos errores: incluir no pobres entre los pobres beneficiarios del programa ó no incluir a algunos realmente pobres. Otros problemas que identifica Sen son distorsión de incentivos, estigmatización y pérdidas administrativas, todos ellos problemas que Boltvinik afirma, estuvieron presentes en Progreso.

Otro de los problemas que se identificaron en el diseño de Progreso es que se concebía la pobreza como dependiente de las capacidades individuales y de las oportunidades que el mercado le ofrece al individuo y por lo tanto, PROGRESA se centró en las capacidades de los individuos dejando de lado la generación de oportunidades (Boltvinik, 2002).

Así, durante el primer año de gobierno de Vicente Fox, Progreso sigue vigente hasta el 2002 cuando cambia de denominación a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) mediante un nuevo Decreto.¹⁷ Oportunidades conservó las premisas básicas sobre las que se diseñó Progreso pero amplió su visión en diversos aspectos. Los cambios ocurridos tienen que ver con una mayor cobertura, con el reconocimiento de la necesidad de vincular la política social con la política económica y un mayor énfasis en el concepto de comunidad.

Ya desde el año 2001 se señalaba también el mandato de ampliar los beneficios del Programa incluyendo por primera vez a familias que habitaban en zonas urbanas y suburbanas. La cobertura en el 2000 era de 2,476,430 familias y para el 2002 se extendió a 4,240,000

¹⁷ DECRETO publicado en el diario Oficial de la Federación el 6 de marzo del 2002 por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997.

familias.¹⁸ Además en el ámbito educativo se extendió la cobertura en educación media superior (Arredondo, 2002).

En el 2003 se agrega el componente patrimonial de Jóvenes con Oportunidades. Se otorga a cada uno de los becarios de Oportunidades que cursan la Educación Media Superior como un incentivo para terminarla y una base para potenciar sus capacidades. Consiste en un ahorro mediante la acumulación de puntos a partir del tercer grado de secundaria los cuáles se convierten en dinero que se entrega al egresar siempre y cuando se cumpla con el requisito de ser menor de 22 años. El dinero puede ser utilizado en diversas opciones: un nivel de Educación Superior, opciones productivas, aportación para vivienda, seguridad social familiar y fondo de ahorro.¹⁹

En este mismo año se incorpora el Esquema de Apoyos (EDA) que, según las Reglas de Operación del 2003, “consiste en la entrega de los apoyos de becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al Paquete Esencial de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas y en lactancia.” En este esquema las familias que cumplan cuatro años contados a partir de su incorporación al Programa, en las localidades urbanas, y seis años en las localidades rurales y semiurbanas, recibirán durante los siguientes tres años el Esquema Diferenciado de Apoyos (es decir, sólo el apoyo económico de becas a secundaria y educación media superior suprimiendo las becas en primaria y los demás apoyos económicos) y al cumplirlos se darán de baja del Padrón Activo de Beneficiarios.

Además en el 2006 se agrega el componente de Adultos Mayores, apoyo que se entrega a las personas de 70 y mayores de esta edad que sean integrantes de las familias beneficiarias. Por último, en el 2007 se adiciona el componente Energético que consiste en la entrega de un apoyo monetario bimestral a las familias beneficiarias para que cubran parte de los gastos generados por el consumo de energía.

¹⁸ Cifras presentadas en el histórico de cobertura del programa Oportunidades www.oportunidades.gob.mx

¹⁹ Información específica en las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003 publicadas en la página de OPORTUNIDADES www.oportunidades.gob.mx

En este nuevo contexto se reconoce la necesidad de complementar las acciones coordinadas de educación, salud y alimentación con programas sociales de empleo temporal, de apoyo a proyectos productivos, de fomento del ahorro y crédito popular para promover el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en pobreza extrema (Arredondo, 2002). Con ello se refuerza la complementariedad de la política social y la política económica.

Sin embargo, Boltvinik (2002) señala el carácter exógeno de las acciones relacionadas con el empleo y la generación de ingresos en el programa debido a que la coordinación entre Oportunidades y otros programas sociales no implica la transferencia de recursos entre éstos sino sólo la vinculación entre las estrategias y acciones de los mismos. Según el autor, la experiencia en otros programas sociales demuestra que la coordinación entre programas sólo funciona mediante la transferencia de recursos y no sólo por la voluntad para llevarla a cabo.

En cuanto al concepto de comunidad se hace evidente su importancia en Oportunidades, algo que no se tomaba en cuenta en Progresá. Boltvinik (2002) cuestiona la consistencia en la inclusión de este concepto como parte de los objetivos del programa puesto que considera que la focalización a hogares individuales genera un rompimiento en el tejido social de las comunidades creando una nueva forma de segmentación social entre quienes son beneficiarios y quienes no lo son. Por ello afirma que de manera contraria, podría agravarse la exclusión social si también los no beneficiarios quedan fuera de los proyectos productivos y de empleo que plantea Oportunidades.

2.2.1. Criterios de selección y cobertura de Oportunidades

Como se ha señalado, el diseño del programa Oportunidades está basado en la focalización al nivel de las familias más pobres del país. La selección de las familias beneficiarias se hace, por un lado, tomando en consideración los criterios que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la definición, identificación y medición de la pobreza. Por el otro, la selección de las localidades se realiza de acuerdo a los criterios de estratificación que realiza el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y al índice de marginación del Consejo Nacional de Población

(CONAPO), siendo atendidas las localidades con mayor concentración de hogares en condiciones de pobreza extrema que cuenten con los servicios básicos de educación y salud.

Una vez seleccionadas las localidades se aplica una encuesta a los hogares para determinar sus condiciones socioeconómicas y se define cuáles familias cumplen con los requisitos para ser beneficiarios del programa. La encuesta se aplica mediante visita domiciliaria o a través de Mesas de Atención y Servicio (con personal de Oportunidades) que se instalan en lugares accesibles a los hogares considerados como posibles beneficiarios. Cuando el levantamiento de la encuesta se realiza a través de Mesas de Atención y Servicio, posteriormente se aplica una cédula de verificación en visita domiciliaria para corroborar visualmente la validez de la información proporcionada por los posibles beneficiarios. Una vez identificadas las familias se procede a su incorporación al padrón de beneficiarios.

Si se analiza la información arrojada por el INEGI en la clasificación que hace de las regiones socioeconómicas por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), el porcentaje de población que se encuentra en los estratos bajos para cada estado corresponde de manera muy similar al porcentaje de población beneficiaria del programa Oportunidades para cada estado, salvo algunas excepciones como se puede ver en el cuadro 2.1.

Estos datos parecen indicar (o pueden darnos una idea) que los criterios para la definición del número de familias atendidas por estados se basa en gran medida en la clasificación por estratos a nivel AGEB que hace el INEGI en donde se determina el porcentaje de población en los estratos más altos de marginación, aunque sabemos que no es el único criterio que se toma en cuenta como se expone al inicio de este apartado. Pero como la metodología de esta clasificación lo aclara, ésta no es una medición de pobreza ya que se reconoce que en los estratos de marginalidad baja puede haber pobreza y viceversa, no obstante que es mucho más común encontrar población pobre en los estratos de alta marginalidad que en los de baja marginalidad como se señala en dicha metodología.

Cuadro 2.1 Comparativo entre los porcentajes de población clasificada en los niveles más altos de marginación según INEGI y el porcentaje de población beneficiaria del Programa Oportunidades por estado para el año 2007

Entidades Federativas	% de población clasificada por estado en los estratos bajos, a nivel de AGEB	% anual promedio de población beneficiaria de Oportunidades por estado en el 2007	Diferencia entre % población de estratos bajos (INEGI) y % población beneficiaria de Oportunidades
AGS	5.43	11.98	6.55
BC	3.07	2.74	-0.33
BCS	11.04	10.50	-0.54
CAM	44.07	37.15	-6.92
COA	7.07	7.41	0.34
COL	11.28	14.68	3.40
CHIA	70.15	64.49	-5.66
CHIH	9.71	9.00	-0.71
DF	.32	1.00	0.68
DGO	28.63	24.57	-4.06
GTO	33.02	23.51	-9.51
GRO	64.12	50.94	-13.18
HID	45.41	41.41	-4.00
JAL	10.40	10.65	0.25
MEX	16.41	13.34	-3.07
MICH	43.41	33.71	-9.70
MOR	20.43	20.96	0.53
NAY	24.29	23.99	-0.30
NL	5.07	5.31	0.24
OAX	69.94	57.89	-12.05
PUE	51.86	36.01	-15.85
QRO	30.55	23.26	-7.29
QROO	20.95	21.26	0.31
SLP	45.10	38.90	-6.20
SIN	20.97	23.74	2.77
SON	13.46	12.60	-0.86
TAB	51.49	37.71	-13.78
TAM	17.59	13.60	-3.99
TLX	24.03	24.04	0.01
VER	52.18	41.32	-10.86
YUC	46.29	36.53	-9.76
ZAC	45.97	40.15	-5.82

Fuente: elaborado con información de las páginas oficiales de INEGI y Oportunidades

Otra cuestión de especial importancia es que la clasificación de estratos se basa en la medición de diversos indicadores (educación, empleo, vivienda, etcétera) los que en su mayoría tendrán un valor más alto en los estratos de menor marginalidad pero no necesariamente en todos los indicadores aunque es más probable que esto ocurra en los estratos medios y muy poco probable en los estratos extremos. Como se ejemplifica en la metodología: “así por ejemplo puede suceder que en un municipio ‘x’ se atendió con prioridad las cuestiones de vivienda, no así las de educación, mientras que en otro municipio ‘y’ se

crearon escuelas y fuentes de trabajo pero se descuidaron los aspectos de infraestructura habitacional.”²⁰

De manera que la clasificación por estratos no nos da, en si misma, información contextual de las condiciones específicas ni de los problemas que prioritariamente habría que atender en determinada localidad, municipio o estado. También puede deducirse que teóricamente, un estado donde haya mayor segregación podría ser clasificado como de mayor marginalidad que otro con igual, o incluso, mayor proporción de pobres y pobres extremos cuando se baja a nivel municipal o a nivel AGEB, sin dejar de reconocer que la segregación es otra forma de marginación. Por ejemplo, en el caso de Baja California y Chihuahua, estos dos se encuentran clasificados en el mismo estrato (en el 6), pero su situación cambia cuando la clasificación se realiza por municipios o por AGEB donde el segundo pierde ventaja frente al primero.

Estos elementos apuntan hacia una política centralizada, focalizada y homogénea para todo el territorio nacional como es el caso del programa Oportunidades. Todo esto es relevante por dos cuestiones: se acepta que cuando se focaliza bajo estos criterios se excluye población pobre que no necesariamente está concentrada y, en segundo lugar, significa dar soluciones iguales a problemas iguales pero en contextos diferentes y con causas distintas. Podría decirse que “se ataca el problema pero no las causas”.

Guillén señala que si bien la frontera norte mexicana ofrece alternativas económicas para sus habitantes también es cierto que los costos de vida para la población de menores ingresos y de reciente migración en esta región son elevados. Concluye que “La calidad de vida en la región, frente a otras ciudades del interior del país, tiene algunas ventajas, pero también importantes lagunas sociales que a su modo cuestionan el modelo de desarrollo fronterizo por la persistencia de desigualdades en aspectos básicos de la vida.” (Guillén, 2007: 12).

²⁰ REGIONES SOCIOECONÓMICAS <http://jweb.inegi.gob.mx/niveles/jsp/index.jsp?c=11724> ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA http://jweb.inegi.gob.mx/niveles/datosnbi/reg_soc_mexico.pdf III. USOS, ALCANCES Y LIMITACIONES

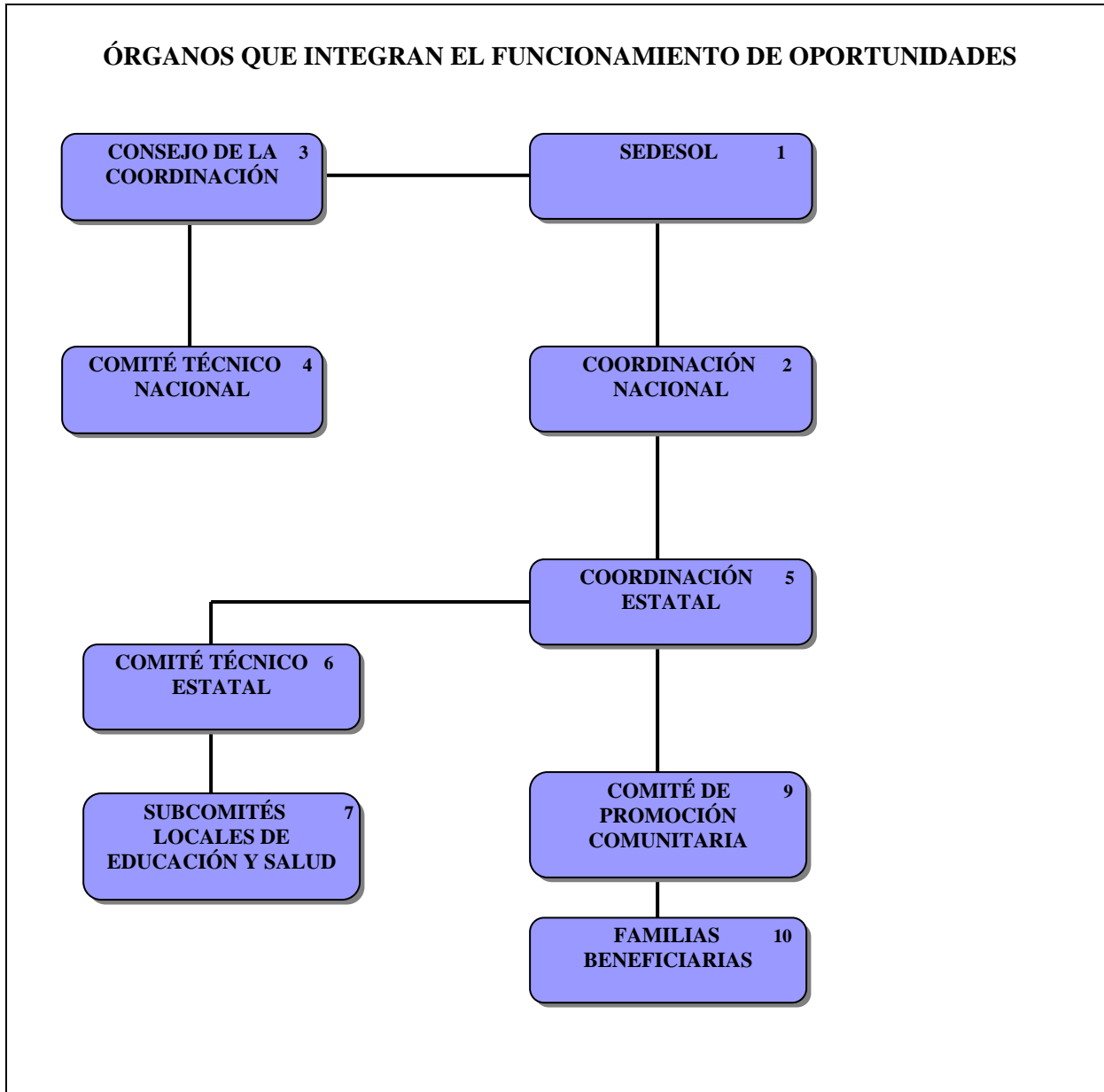
Desde este punto de vista, la centralización, la focalización y la homogeneización de la política social puede tener ciertas ventajas pero la existencia de elementos como los descritos aquí (exclusión, características contextuales particulares y diferentes formas de marginación) son cuestiones que deberían revalorarse más allá de cuestiones ideológicas. Pero aún si se opta por mantener el *status quo*, existe un área de especial importancia que podría contribuir de manera decisoria como es la gestión intergubernamental en el sentido que la describen Agranoff, Marando y Florestano (expuesto en el primer capítulo) pero que como veremos en el apartado 2.2.3. no se le considera como un elemento importante quedándose sólo con el concepto de coordinación interinstitucional e intersectorial sin hacer mención de la gestión de los funcionarios.

2.2.2. Estructura de funcionamiento y coordinación intergubernamental e intersectorial en Oportunidades

La forma de operar de Oportunidades en los estados es mediante coordinaciones estatales que funcionan como enlace entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.²¹ Para implementar el programa se crearon diversas figuras, además de las coordinaciones estatales, que en unos casos son organismos y en otros sólo figuras de representación como en el caso de los comités. En la figura 2.1 se muestra mediante que organismos o instancias opera Oportunidades y enseguida se describe cuáles son las funciones de cada uno de ellos según las Reglas de Operación de Oportunidades.

²¹ En este apartado se describe a las instancias y los procesos mediante los cuáles se implementa el programa de acuerdo al diseño del programa y sus reglas de operación. En el siguiente capítulo se analiza el funcionamiento real de las mismas en el caso específico de Baja California.

Figura 2.1 Estructura organizativa del Programa Oportunidades según las Reglas de Operación 2008



Fuente: elaboración propia con información de las Reglas de Operación 2008 del programa Oportunidades

1. La SEDESOL es la responsable de la coordinación general del Programa Oportunidades, a través de la Coordinación Nacional del Programa –órgano desconcentrado que depende de la SEDESOL. En la operación del Programa participan, a nivel federal y en el ámbito de su

competencia, la propia SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA), así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La SEP y la SSA, junto con el IMSS, en coordinación con las autoridades estatales competentes, deben proporcionar en forma adecuada los servicios de educación y de salud, la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias (numeral 3.9. RO 2008).

2. La Coordinación Nacional del Programa establece los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas del gobierno federal, así como las acciones de coordinación con los gobiernos estatales y municipales. Además, es responsable de la coordinación y seguimiento operativo de todo el programa (numeral 5.1. RO 2008).

3. El Consejo de la Coordinación Nacional estará integrado por los Secretarios de Desarrollo Social quien lo presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Educación Pública y de Salud, así como por el Coordinador Nacional. El Consejo sesionará en forma ordinaria dos veces al año y de manera extraordinaria las veces que sea necesario a juicio de su Presidente o a propuesta del Coordinador Nacional (numeral 5.1. RO 2008).

4. El Comité Técnico Nacional aprueba el Proyecto de Reglas de Operación en representación del Gobierno Federal, tomando en cuenta las modificaciones que presente el Coordinador Nacional; lleva el seguimiento del Programa conforme a los lineamientos que fije el Consejo; adopta medidas para efficientar y transparentar la operación; vigila el cumplimiento de las responsabilidades de las dependencias y entidades paraestatales que participan en el Programa y facilita su coordinación para la operación de los distintos componentes del Programa (numeral 5.1. RO 2008).

5. La Coordinación Estatal es responsable de la atención a los beneficiarios, así como de la operación y seguimiento del Programa. También promueve la capacitación de los enlaces municipales y de los Comités Locales de Educación (numeral 5.1. RO 2008).

6. El Comité Técnico Estatal (CTE) establece la concertación de los actores estatales que participan en el programa y se rige por un Reglamento Interno aprobado por el Comité Técnico Nacional. El Delegado estatal de la SEDESOL es quien preside el Comité, el Coordinador Estatal del Programa funge como Secretario Técnico y como Presidente Suplente en ausencia del Delegado de la SEDESOL. También participan las autoridades de los organismos y dependencias federales, estatales y municipales, así como organismos e instituciones de los sectores social y privado o miembros de la comunidad académica. Los demás integrantes regulares del Comité son los representantes de los servicios estatales de salud, la Delegación del IMSS, los servicios estatales de educación y la representación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), así como otros invitados, los cuáles tendrán voz pero no voto. El Comité sesiona de manera ordinaria bimestralmente y extraordinaria cuando se considere necesario (numeral 5.1. RO 2008).

7. En los subcomités de educación y salud se llevan a cabo trabajos específicos de cada área para lograra acuerdos que después se abordan en las reuniones del CTE para su autorización.

8. El Comité de Promoción Comunitaria se forma al menos con cuatro vocales: una de educación, una de salud, una de nutrición y una de vigilancia y se integrará en localidades o colonias donde existan de diez a cien familias beneficiarias. Las localidades donde haya menos de diez familias beneficiarias se vincularán al Comité más cercano. En localidades donde haya mas de cien familias se nombrará una vocal de vigilancia y por cada cien familias, una de educación, una de salud y una de nutrición. Las vocales son elegidas por las mismas titulares a las que representarán con el fin de que contribuyan a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación, y de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus solicitudes y sugerencias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del Programa (numeral 4.1.3.1 de las RO 2008).

9. Las familias beneficiarias son aquéllas que reciben apoyos del Programa Oportunidades por presentar características específicas de la población objetivo del Programa.

En cuanto a la coordinación interinstitucional e intersectorial a la que se hace referencia en las Reglas de Operación de Oportunidades (2008) se muestra como parte elemental en la implementación del programa. Se señala que la operación se llevará a cabo mediante la coordinación interinstitucional, que en este caso implica una coordinación intergubernamental ya que las autoridades estatales serán las encargadas de proporcionar los servicios de salud y educación, así como de capacitar al personal –en conjunción con la Coordinación Estatal- y certificar las corresponsabilidades de las familias beneficiarias.

En la operación del Programa participan, a nivel federal la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA), así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). A nivel estatal participan la Secretaría de Salud Estatal (SSE), el Sistema Educativo Estatal (SEE) y las representaciones de los organismos federales como son la Coordinación Estatal del Programa en representación de la Coordinación Nacional de Oportunidades, la Delegación de la SEDESOL en el Estado, la Delegación del IMSS en el Estado, además de una serie de organismos que participan en el programa ya sea como invitados o con voz pero sin voto como el CONAFE e INEA.

También la coordinación intersectorial está presente en el programa ya que diversas áreas de política social participan en el programa lo que le proporciona una integralidad que resulta indispensable para la superación de la pobreza extrema. Educación, salud y alimentación son los componentes básicos de Oportunidades con lo que la coordinación entre estos sectores es un elemento clave para el éxito de Oportunidades.

Así, la implementación de este programa se lleva a cabo mediante una coordinación intergubernamental e intersectorial que a decir de algunos autores (Wildavsky; Mazmanian y Sabatier, entre otros), podría pensarse que la multiplicidad de actores que participan en su implementación dificulta el proceso. Por el contrario, otros autores ven en el proceso de implementación de programas intergubernamentales la oportunidad de que los gobiernos participen en la elaboración y concertación de las políticas para lograr los objetivos generales. De acuerdo a esta visión el papel de los gestores públicos se vuelve fundamental en el éxito de

los programas que requieren de diversas áreas de atención como es el caso de programas sociales (Agranoff; Florestano y Marando).

Lo que se propone en el diseño del programa es una coordinación entre distintas agencias en la implementación del programa. Sin embargo, se le menciona como un elemento más que caracteriza al programa pero no se le da relevancia a la función que cumplen los gestores, es decir, se hace referencia sólo a la *coordinación intergubernamental* y no a la *gestión intergubernamental*, tal como se definen estos conceptos en el capítulo I para el propósito de este trabajo. El programa cuenta con una rígida y clara reglamentación, que se vislumbra, anularía toda posibilidad de discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos (aunque sea sólo en la pretensión del diseño y no en la realidad) lo que haría pensar en un modelo de *administración burocrática*. Aunado a esto, es el gobierno federal quien financia el programa junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por lo que también es quien tiene el control sobre el programa, eso indicaría que su visión habrá de prevalecer en todos los agentes que operan el programa.

Conclusiones

El modelo neoliberal de política social ha prevalecido en las últimas tres décadas en México. Se identifican tanto efectos negativos como positivos resultado de los preceptos de dicho enfoque. Por un lado, los efectos negativos responden a los postulados de la focalización y la mercantilización de la política social que traen consigo la exclusión social y la exacerbación de la pobreza por la imposibilidad de diversos grupos sociales de acceder a los servicios básicos por no encontrarse incorporados al mercado; por el otro, los efectos positivos proceden principalmente de la eficiencia en la asignación de recursos a los que más necesitan, lo que en teoría permitiría abatir la pobreza extrema destinando recursos dirigidos a potenciar las capacidades de los individuos para que por su propio esfuerzo logren romper los círculos intergeneracionales de pobreza, y que sea a través del mercado (y no del Estado) que puedan acceder a los servicios básicos y a la seguridad social.

Estas dos visiones han estado presentes en el campo de la discusión teórica y se han conjuntado en la construcción de las políticas sociales dando lugar a una política social fragmentada, excluyente y fractal que recoge elementos tanto del viejo régimen como del nuevo sin que pueda identificarse un único modelo de política social o más bien dando lugar a lo que diversos autores han llamado un modelo residual.

Por otro lado, la discusión acerca de la centralización en la toma de decisiones de la política social se basa en el hecho de que al no tomar en cuenta a los gobiernos estatales y locales se pierde la oportunidad de aprovechar las ventajas comparativas de esos gobiernos por los recursos y la información que poseen. Del otro lado, las ventajas de centralizar la política social apuntan a una mayor eficacia de los programas y a proteger a la política social de cacicazgos locales y de prácticas clientelistas.

Los últimos tres grandes programas sociales que los gobiernos han implementado han sido catalogados dentro de la ideología neoliberal pero también se identifican elementos que no necesariamente concuerdan con este enfoque y que ubican a estos programas en el centro mismo de la discusión. Pronasol fue el primero de estos tres y aunque se le puede ubicar dentro del modelo neoliberal se le ha considerado más como un programa clientelista ya que su principal característica fue la discrecionalidad en la selección de beneficiarios con lo cuál buscaba apoyo electoral para su partido. Progresá dio un giro en este sentido acentuando ciertas características de la concepción neoliberal pero a la vez yendo en contra de sus propios preceptos en otras.

Las principales características de Progresá fueron la centralización en la toma de decisiones, la focalización al nivel de las familias más pobres del país, la potenciación de las capacidades de los individuos y en definitiva, el objetivo de incorporar a los pobres extremos al mercado. Oportunidades conservó estos preceptos fundamentales, y pese a que bajo la perspectiva de algunos autores, también podría incluirse como uno de los aspectos negativos a la mercantilización de la política social, la realidad es que cada vez más los servicios básicos se han ido desmercantilizando como en el caso de la educación básica y la salud preventiva con el Seguro Popular al que cada vez más sectores de la sociedad tienen acceso gratuito o a

un costo mínimo aunque la seguridad social sigue dependiendo fundamentalmente del mercado.

De manera que ubicar el diseño de Oportunidades como uno exclusivamente de corte neoliberal, dejaría de lado aspectos importantes como las implicaciones de la centralización o la desmercantilización de ciertas áreas de política social que complementan el escenario global de lo que podría denominarse como el régimen de bienestar mexicano, uno fragmentado en el que convergen distintas visiones como identifica Barba (2007a).

En el caso específico de Oportunidades puede identificarse como dos de sus principales motores, la centralización mediante la que se lleva a cabo y la focalización en las familias más pobres del país. En cuanto a la centralización, ésta se fundamenta en la toma de decisiones para su formulación pero no así para la implementación del programa en donde participan diversos actores que lo dirigen hacia una coordinación intergubernamental pero con fuertes candados que permiten mantener el control del gobierno federal en las decisiones de política del programa sobre los actores de los gobiernos estatales y municipales. Este hecho contradice la doctrina neoliberal que busca ir en sentido contrario de la centralización. Del otro lado, el principal elemento neoliberal que contiene Oportunidades es la focalización al nivel de las familias más pobres del país y con el objetivo de potenciar de sus capacidades e incorporarlos al mercado.

Sin duda, la evolución de Oportunidades (considerando como punto de partida al Pronasol pese a que se identifica una ruptura entre éste y Progresá) es una buena muestra de la forma en como se ha desarrollado la política social en las tres últimas décadas. Sin embargo, sería erróneo afirmar que toda la política social ha tenido estas características y que al analizar la evolución del programa podríamos descifrar lo que se ha hecho en el campo de la política social pues como ya se ha dicho, han convivido diversas visiones que han dado como resultado diversas formas de hacer política social en México.

Finalmente, para hacer un balance entre ventajas y desventajas del modelo neoliberal de política social y sus efectos, además de reconocer la existencia de los elementos descritos

habría que tomar en cuenta también las posibilidades reales de la política social mexicana. Muchas de las críticas que se han hecho a este modelo se han basado en comparaciones con otros países que no corresponden a la realidad mexicana, así como también la adopción de este enfoque se fundamentó en supuestos que tampoco correspondían a dicha realidad. Se hace necesario considerar todos estos elementos para avanzar a un modelo de política social viable, que produzca resultados y no sólo que alimente ideologías.

CAPITULO III.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN BAJA CALIFORNIA, ¿UN ENFOQUE DE GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL?

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados del trabajo de campo y análisis documental referentes a la etapa de implementación del programa Oportunidades con el objetivo de evaluar esta etapa en dos aspectos: por un lado, la actuación de los funcionarios que operan el programa en el caso específico del Estado de Baja California desde dos perspectivas, la de *abajo hacia arriba* y la de gestión intergubernamental, por el otro lado, evaluar el cumplimiento de las metas operativas del programa tomando como referencia tanto indicadores que se establecen normativamente como indicadores resultantes de la percepción de los beneficiarios de Oportunidades que fueron encuestados en los dos estudios de caso que se realizaron en este trabajo.

El capítulo se divide en cinco apartados: en el primero, se define cuál es la estructura intergubernamental que opera el programa, se identifica cuáles son las agencias clave que participan en la implementación y se define específicamente como se lleva a cabo la certificación de corresponsabilidades en el ámbito que respecta a este estudio; en el segundo apartado se busca determinar algunos de los factores que inciden en las relaciones entre los funcionarios en la implementación del programa, y en definitiva, si existe una gestión intergubernamental o sólo administración;²² en el siguiente apartado se realiza un análisis sobre el cumplimiento de metas y objetivos operativos mediante algunos indicadores de resultados oficiales, a la vez que se compara con otros estados para tratar de establecer relaciones entre el cumplimiento y las condiciones contextuales de la entidad en la que opera; el cuarto apartado se refiere a la evaluación de algunos indicadores basados en la percepción de los beneficiarios encuestados (en los dos estudios de caso) referente a la atención recibida

²² Para diferenciar el concepto de gestión con el de administración se retoma la conceptualización que hacen Florestano y Marando (1999) cuando señalan que en la gerencia los administradores elaboran políticas en el proceso de ejecución de los programas y no sólo administran sino que actúan como gerentes.

por parte de los operadores del programa. En la última parte se presentan algunas conclusiones.

3.1. El funcionamiento y la estructura organizativa del programa Oportunidades en el Estado de Baja California

En Baja California, al igual que en todos los demás Estados de la República Mexicana, el programa Oportunidades se implementa de manera coordinada entre distintas dependencias del gobierno estatal y el gobierno federal, además de otros organismos descentralizados que participan pero de manera complementaria con Oportunidades. La participación del gobierno municipal es mínima sólo como apoyo a cuestiones operativas del programa que tienen que ver más con la entrega de apoyos a los beneficiarios como se especifica más adelante.

Las dependencias u organismos que participan en la implementación del programa son: la Coordinación Estatal del programa en el Estado de Baja California (CEO), la Delegación de la SEDESOL en el estado, la Delegación estatal del IMSS, el Sistema Educativo Estatal (SEE), la Secretaría de Salud del Estado (SSE), las preparatorias que cuentan con becarios Oportunidades, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Desarrollo Social Municipal (DESOM), Secretaría de Desarrollo Social en el Estado (SEDESOE) y las instituciones liquidadoras.²³

La participación de la Delegación de la SEDESOL se limita a cumplir un papel de representación ya que el Delegado funge como Presidente del Comité Técnico Estatal (CTE); de igual manera DESOM y SEDESOE sólo participan como invitados a las reuniones del CTE; el INEA cumple una función complementaria en la implementación ya que brinda servicios educativos a los adultos integrantes de familias beneficiarias que no concluyeron su educación básica y deseen terminarla pero de manera voluntaria; las preparatorias participan activamente con la certificación de sus becarios y podría decirse que tienen voz pero no voto ante el CTE; la participación del IMSS se refiere a la vinculación de Oportunidades con el programa IMSS-Oportunidades y una de sus principales funciones junto con la Secretaría de

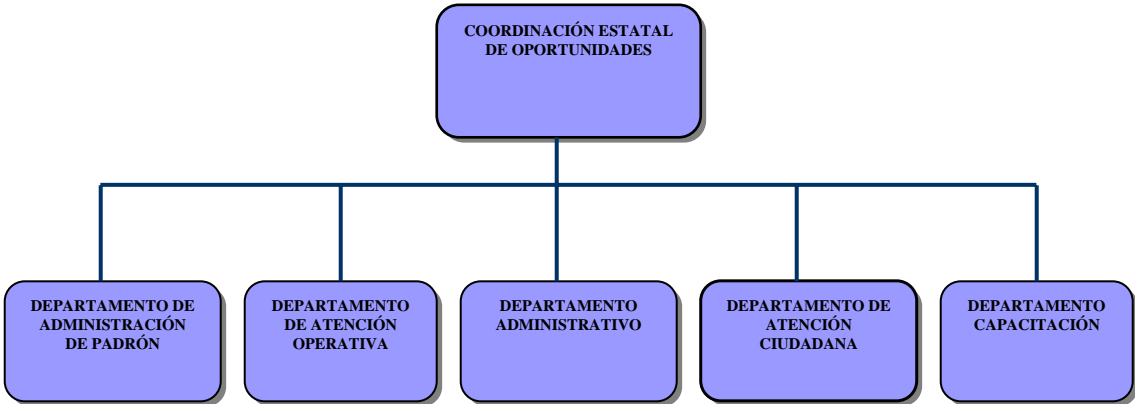
²³ Las instituciones liquidadoras son Telecomunicaciones de México (TELECOMM) y Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros S. N. C. (BANSEFI), éstas se hacen cargo de entregar las transferencias en efectivo que otorga Oportunidades a sus beneficiarios

Salud del Estado es llevar el control nutricional de los niños menores de 4 años y de las mujeres embarazadas o en lactancia que sean beneficiarios de Oportunidades.

Los organismos que cumplen una función decisiva en la implementación de Oportunidades son la Coordinación Estatal de Oportunidades (CEO), el Sistema Estatal Educativo (SEE) y la Secretaría de Salud del Estado (SSE). La CEO representa a la Coordinación Nacional de Oportunidades en el estado, los dos últimos (SEE y SSE) son los encargados de validar la cobertura de los servicios básicos de educación y salud en las localidades seleccionadas (requisito indispensable para que opere el programa) además de certificar las corresponsabilidades de los beneficiarios, es por ello que en este estudio se analizan estas tres instancias, principalmente.

La CEO, como su nombre lo indica, es un organismo que se creó específicamente para operar el programa a nivel de los estados. Sus funciones se enfocan a coordinar y vigilar las acciones entre los distintos organismos que participan en el programa, además de sus funciones administrativas y como enlace de la Coordinación Nacional de Oportunidades con las autoridades estatales. Para cumplir con sus responsabilidades administrativas, la CEO cuenta con cinco departamentos como se muestra en la figura 3.1

Figura 3.1 Organigrama de la Coordinación Estatal de Oportunidades en Baja California



Fuente: organigrama proporcionado por la Coordinación Estatal de Oportunidades en Baja California

El Departamento de Administración de Padrón se encarga de la captura y procesamiento de certificación de las familias y es responsable del padrón, el Departamento de Atención Operativa tiene a cargo la logística para la entrega de apoyos mediante la instalación de las mesas de atención, el Departamento Administrativo se encarga de las cuestiones administrativas de la CEO, el Departamento de Atención Ciudadana tiene como principal función atender las quejas y solicitudes ciudadanas y de los beneficiarios y el Departamento de Capacitación se encarga de la capacitación para la certificación de corresponsabilidades junto con las instancias correspondientes.

El Sistema Educativo Estatal (SEE) tiene a su cargo la certificación bimestral de los alumnos becarios de Oportunidades en educación básica (primaria y secundaria).²⁴ El procedimiento a nivel primaria se lleva a cabo mediante el llenado de los formatos E2 en los cuáles los directores de los planteles de educación primaria reportan las inasistencias de los becarios bimestralmente y el formato E1 que llenan también los directores para constatar que los becarios fueron inscritos en el ciclo escolar correspondiente cada año.

La unidad administrativa dentro del SEE que se encarga de llevar a cabo estas actividades es la Dirección de Programas de Apoyo Educativo (DPAE). Este departamento tiene diversos programas a su cargo y entre ellos Oportunidades -en la parte que le corresponde- el cuál es operado por un solo funcionario, el encargado de becas Oportunidades quien a la vez representa al Director de Programas de Apoyo del Sistema Educativo ante el Comité Técnico Estatal (CTE).²⁵

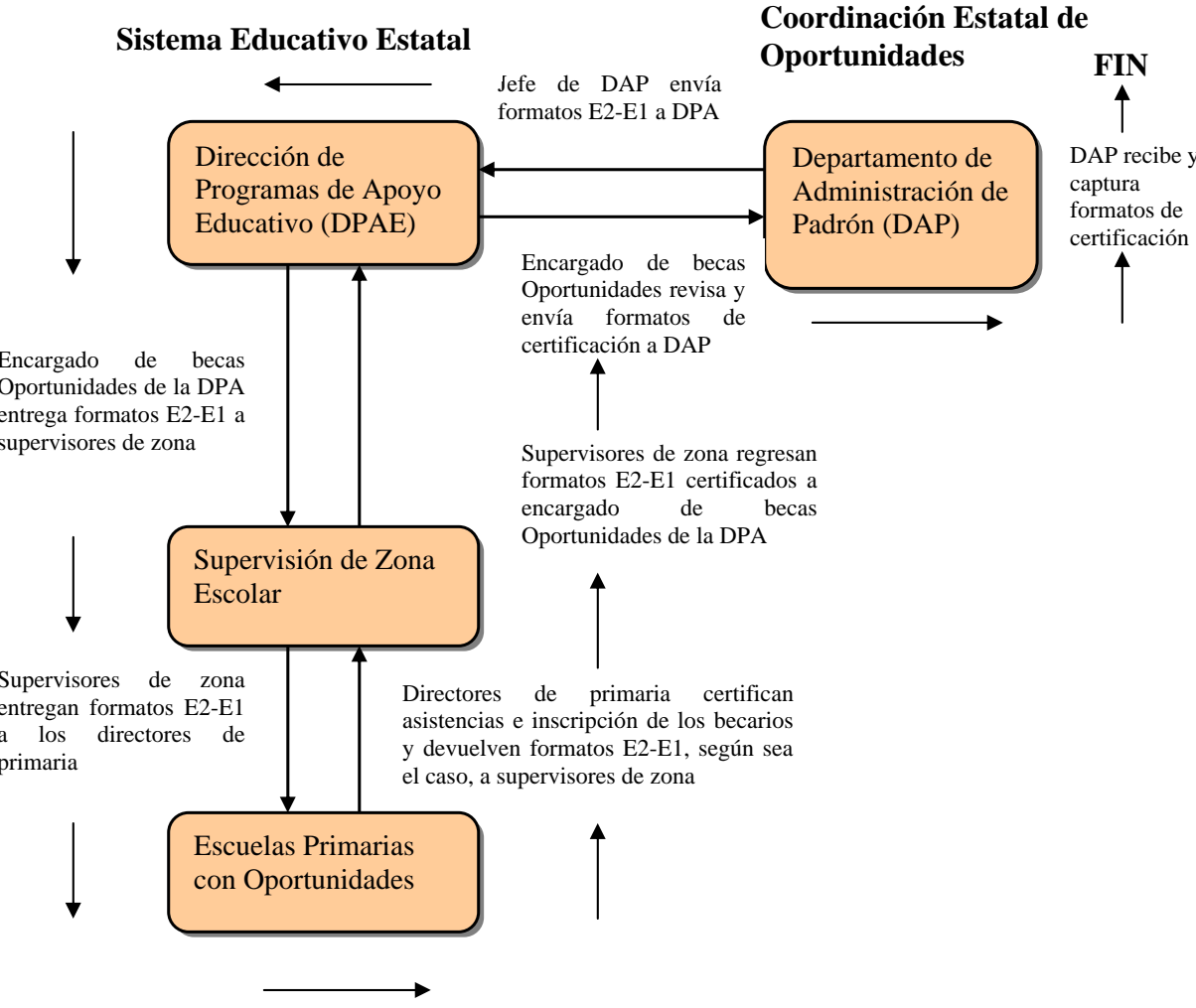
Para la certificación de corresponsabilidades, la Coordinación Estatal de Oportunidades a través del Departamento de Administración de Padrón (DAP) entrega los formatos de certificación a la Dirección de Programas de Apoyo Educativo del SEE cada bimestre. El procedimiento se realiza a través de los supervisores de zona, quienes entregan los formatos a los directores para que validen la asistencia de los becarios a clases. Una vez llenados los

²⁴ En el presente trabajo sólo se analiza el ámbito de educación primaria.

²⁵ La certificación de los becarios de nivel preparatoria se lleva a cabo por la administración de las distintas instituciones de educación preparatoria que se encuentran inscritas a Oportunidades (COBACH, CONALEP, CECYTE, etc.)

formatos, los directores los regresan a los supervisores y a su vez éstos los regresan al encargado de becas Oportunidades del sistema Educativo Estatal (SEE). Finalmente, una vez que el encargado de becas ha revisado los formatos, los envía al Departamento de Administración de Padrón de la CEO para su captura (Ver figura 3.2).

Figura 3.2 Procedimiento para la certificación de responsabilidades para becarios de nivel primaria según información de las Reglas de Operación del programa 2008



Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los funcionarios entrevistados de las distintas dependencias que operan el programa en Baja California

La Secretaría de Salud del Estado (SSE), a través del personal de enfermería y los médicos de los centros de salud adscritos a Oportunidades, se encarga de certificar, mediante el formato S2, la asistencia mensual de las titulares a los talleres de orientación que éstos

imparten en las comunidades atendidas por Oportunidades. En estos centros se imparten 35 temas de orientación familiar referentes a la salud, la nutrición y la higiene a los que debe acudir mensualmente la titular registrada en el programa. Además, también certifican la asistencia semestral de la familia completa para revisión médica, otra de las corresponsabilidades que los beneficiarios deben cumplir. La certificación puede hacerse electrónicamente en las unidades donde se cuente con el equipo para hacerlo o de otra manera mediante los formatos S2.

El departamento encargado de operar el programa dentro de la SSE es el de Extensión de Cobertura. Este departamento tiene a su cargo diversos programas que se inscriben en tres vertientes: atención a grupos vulnerables (en condiciones de pobreza), población migrante y cobertura de servicios con unidades móviles a los lugares que no cuentan con servicios de salud. Con el programa Oportunidades se da atención al primer grupo que es la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Una vez que las familias han cumplido con sus corresponsabilidades y éstas han sido certificadas, se inicia el proceso de integración y cálculo de apoyos (transferencias monetarias) en el siguiente bimestre para ser entregados hasta dos bimestres después. Es decir, si los apoyos se entregan en el bimestre mayo-junio son por las corresponsabilidades cumplidas en el bimestre enero-febrero y procesadas en el bimestre marzo-abril. Estas transferencias monetarias se entregan a través de las Mesas de Atención (MAS) que instala el Departamento de Atención Operativa (DAO) de la CEO.

Las Mesas de Atención se ubican en lugares públicos cuyas instalaciones sean adecuadas para efectuar el pago a las beneficiarias. Estos lugares son proporcionados por el Ayuntamiento -a petición de la DAO- que además brinda seguridad a través de la policía municipal ya que en estas MAS las instituciones liquidadoras realizan el pago en efectivo de los apoyos del programa. Pero además de recibir los apoyos, los beneficiarios también pueden resolver problemas, dudas o gestionar algún trámite referente al programa ya que en las entregas de apoyos siempre está presente personal de la CEO.

Además estas Mesas de Atención no sólo se instalan el día de la entrega de apoyos sino una vez al mes. Por lo regular quienes asisten a las MAS cuando no es día de pago son las vocales del Comité de Promoción Comunitaria (CPC) cuando tienen algún problema o cuando necesitan realizar algún trámite para ellas o para otra de las beneficiarias. Estos CPC funcionan como un enlace entre las beneficiarias y la CEO pero ello no quiere decir que las beneficiarias no puedan acudir directamente a la CEO cuando tengan algún problema sino más bien es para facilitarles los trámites que tengan que realizar. Como veremos en el apartado 3.5. de este capítulo, según los estudios de caso realizados, en general estos comités resultan ser útiles para la comunidad rural y no tanto para la urbana. En particular, el vínculo entre la escuela y Oportunidades que supuestamente deberían representar las vocales de educación, es nulo en los dos casos analizados, como veremos en el capítulo IV.

3.2. ¿Gestión intergubernamental entre las unidades implementadoras del programa Oportunidades en Baja California o sólo administración?

Agranoff (1997) señala que hay una interdependencia entre el gobierno central y los gobiernos intermedios debido a que son los primeros quienes financian los programas y los segundos quienes los ejecutan como en el caso del programa Oportunidades donde el gobierno federal destina una partida específica para la operación del programa que ejercen los gobiernos estatales en los rubros de educación y salud. Como indica el autor, dicha interdependencia requiere de mayor interacción, concertación y elaboración de estrategias prácticas de implementación más allá de la aprobación o autorización inicial basado en controles legales de cumplimiento.

Uno de los problemas que identifican Mazmanian y Sabatier (1989) es lo complejo que puede resultar la implementación de un programa en los casos donde participan muchas organizaciones o diversos órdenes de gobierno, pues según ellos, hay muy poco acoplamiento dentro y entre las agencias que conforman lo que ellos llaman “subsistema de política” y esto hace muy difícil obtener el consenso y apoyo de los funcionarios que operan el programa y de la población objetivo.

En el caso del programa Oportunidades, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los diversos funcionarios de nivel medio,²⁶ fue muy notorio el compromiso y el sentido de pertenencia al programa tanto de los funcionarios de la CEO como de los del SEE y la SSE. Esto podría explicarse por dos razones: por el hecho de que las funciones que desempeñan, referentes al programa, son parte muy importante de los objetivos generales que realizan las dependencias y por que Oportunidades otorga los recursos financieros para la operación del programa a la SSE y al SEE. Como comenta un funcionario de la SSE al preguntarle si consideraba que existiera algún tipo de dificultades derivado del hecho de trabajar en conjunto con otros órdenes de gobierno: “No hay problemas en ese sentido ya que las reglas son muy claras y todos tenemos los mismos objetivos. Es todo un proceso en el cual ninguna de las partes se puede detener porque afectaría a las familias beneficiarias”; por su parte un funcionario de la SEE comenta:

“En materia de educación, cada que nos ha tocado un nuevo Secretario de Educación y que conoce las bondades de este programa, y que para el sector representan becas y que estamos cerca de las 20,000 becas, bueno pues la política aquí es, que ningún niño se quede sin su apoyo, de tal suerte que el Secretario, a través de la dirección de programas de apoyo, da las indicaciones necesaria a fin de que podamos nosotros funcionar con las dependencias de gobierno de tal manera que nos permita evitar ese tipo de cuestiones como que una familia se quede sin su apoyo por cuestiones burocráticas o tramitológicas en el ámbito educativo.” (en referencia a Oportunidades).

En el caso de la CEO es su razón de ser; para el SEE refuerza una de las labores más importantes en materia social como es la entrega de becas a las familias de más bajos recursos. Además, hay que agregar el hecho de que existe un área que sólo se dedica al programa Oportunidades por lo que aumenta el compromiso de los funcionarios hacia el programa al sentirse parte de él (no así en el caso de los directores y profesores de los planteles de educación primaria como lo veremos en el capítulo IV); y, en el caso de la SSE, el programa también refuerza una parte importante de los compromisos, en especial, del departamento encargado del programa como es la atención a grupos vulnerables o en pobreza. Aunado a esto, se refuerza el compromiso por los recursos financieros otorgados por el gobierno federal que ejercen los dos organismos estatales para la operación del programa y de los cuáles deben rendir cuentas.

²⁶ Al hablar de funcionarios de nivel medio se hace referencia a los funcionarios que operan el programa pero que no tienen contacto directo con los beneficiarios más que eventualmente.

Las distintas agencias comparten objetivos generales a través de las unidades administrativas que operan el programa. Como señala Agranoff (1997), con frecuencia lo primordial es mantener los propósitos e integridad del programa, lo que se logra cuando se comparten los objetivos generales. Sin embargo, los ajustes específicos son por lo menos fuente potencial de diferencias. Estas diferencias, dice el autor, se arreglan a través de alguna forma de resolución informal donde los agentes discuten un problema y tratan de darle solución privilegiando los intereses comunes por encima de los divergentes. Esta discusión se da en el seno del Comité Técnico Estatal (CTE) que se reúne cada dos meses y al cuál asisten representantes de diversos organismos que participan en el programa, algunos con voz y voto y otros sólo con voz pero sin voto.

Sin embargo, en las reuniones del CTE se discuten asuntos de interés general ya que participan diversos actores con asuntos específicos que requieren de trabajos y acuerdos más intensos. Para ello se conforman los subcomités de educación y de salud, cada uno con los organismos correspondientes a su ámbito de atención, donde se trabajan las estrategias y los acuerdos para una vez discutidos subirlos al CTE pero ya sólo para su aprobación. Es decir, en los subcomités se discuten y se acuerdan temas particulares y en las reuniones del CTE se fija la agenda de trabajo y se aprueban los acuerdos.

Pero además de los objetivos en común y del financiamiento, ¿qué otros elementos pueden influir en la gestión intergubernamental que se lleva a cabo en la implementación del programa? Las relaciones que se desarrollan entre los funcionarios en la implementación de un programa son un factor que puede determinar el éxito de un programa y, sobre todo cuando se implementa mediante la coordinación de diversos organismos de diferentes ordenes de gobierno. Se identifican tres tipos de relaciones: intergubernamentales, de partido e interpersonales.

En la gestión de un programa intergubernamental pueden surgir problemas debido a que las unidades implementadoras responden, como ya dijimos, a distintos objetivos; pero también a distintos criterios, lógicas, reglamentos que podrían hacer muy difícil la fluidez de

información, de recursos, etc. En el caso del programa Oportunidades, no se identificaron problemas de este tipo. Los entrevistados coincidieron al afirmar que no existen problemas derivados de trabajar en conjunto con agencias de otros órdenes de gobierno debido a que las reglas de operación son muy claras y está muy bien definido que le corresponde hacer a cada quién. Señalaron que existe una buena comunicación, cooperación y disposición para solventar situaciones o problemas que puedan ocurrir por errores en la operación. Pero enfatizaron que estos errores son más por la carga de trabajo o por la cantidad de documentos que se manejan que por cuestiones relacionadas con conflictos de orden intergubernamental.

En cuanto a las relaciones interpersonales coincidieron en que son importantes. Uno de los funcionarios que estaba en el programa cuando se implementó en Baja California comentó que en ese momento, quien estaba a cargo de la Coordinación era personal que venía de oficinas centrales que tenían una visión muy cerrada, dice: “la situación que ellos traían era totalmente cerrada. De repente cambian las cosas cuando cambia el personal, ingresa personal del estado que no trae la visión del centro, entonces se empezaron a desatorar muchas cosas. Eso nos facilitó mucho, el hecho de tener gente que conoce el estado que sabe cuáles son las condiciones del estado.”

A la pregunta de qué papel juegan los partidos políticos, los funcionarios afirmaron en todos los casos que ese no era un factor relevante, que si bien la mayoría no habían experimentado un gobierno de extracción partidista diferente, insistieron (sobre todo en el nivel federal) en la importancia de tener unas reglas de operación, manuales de procedimientos y en general una normatividad clara y específica que garantiza el cumplimiento de las acciones que le corresponde a cada quién por encima de intereses partidistas, como señala uno de los funcionarios del nivel federal: “Por lo regular el tiempo que yo he estado en los gobiernos siempre ha estado el mismo partido salvo en algún municipio pero no ha sido tan importante. No hay ninguna diferencia entre que sea de alguna u otra extracción partidista, hasta ahora hay muy buena coordinación.”. Otro funcionario de la Coordinación Estatal de Oportunidades comenta: “Lo importante es la transparencia y haciéndoles entender a los demás gobiernos cuál es la trascendencia del programa y cuál es la finalidad. Además estando dentro del marco de la transparencia no habrá ningún problema con nosotros. Esa es la línea que hemos estado

siguiendo por indicaciones del gobierno federal y es por eso que no hemos tenido ningún problema en la operación porque no se ha partidizado.”

Sin embargo, coincidieron en que había sido un poco más difícil la negociación con los municipios de extracción partidista distinta pero más bien en cuestiones operativas como préstamo de locales para la instalación de las Mesas de Atención y en el caso de Tijuana donde se presentaron algunos contratiempos por cuestiones de colores de partido pero no fueron de importancia. Además, las experiencias en otros estados donde los gobiernos estatales pertenecen a partidos políticos distintos al gobierno federal, de acuerdo al testimonio de algunos funcionarios de la CEO, el factor partidista si representa un punto de conflicto.

De lo anterior, podría deducirse que si bien los funcionarios no perciben la importancia del factor extracción partidista es porque no tienen punto de comparación porque siempre han pertenecido a gobiernos estatal y federal de la misma extracción partidista, como comenta uno de los entrevistados: “No hemos tenido problemas en ese sentido. De repente, el año pasado tuvimos una situación por ahí con el municipio de Tijuana pero se solventaba con las reglas que son muy claras y con las instancias correspondientes. Pero específicamente tu pregunta, no lo hemos vivido, así que no tengo un parámetro para decirte porque siempre hemos sido del mismo partido.” Quizás en la situación actual la importancia de este factor sea tácita, es decir, la cooperación y coordinación que se impulsa desde el nivel más alto, en realidad puede estar basada en el hecho de que el gobierno estatal y el federal pertenecen al mismo partido político si tomamos como verdadero el hecho de que en otros estados este factor si es relevante. De cualquier modo, ésta es una hipótesis que habría que comprobar.

En cuanto a cual de esos elementos consideran los funcionarios que es más importante, los funcionarios federales dieron mayor importancia a la normatividad y a la transparencia que a las relaciones interpersonales porque consideran a las primeras como una garantía de protección contra intereses partidistas y a la vez que avalan su trabajo si todo se hace conforme a la normatividad. Es tan importante la normatividad para ellos que uno de los funcionarios comenta: “Nosotros si seguimos mucho las reglas, en la administración federal si te sales de las reglas andas mal, realmente no deberías estar trabajando aquí, digo, y así debe

ser también en el estado y en el municipio. Pero no, no son tan importantes las relaciones interpersonales solo hay que llevarlas en el marco del respeto y en el marco institucional cuando tenemos que trabajar con otras entidades u organismos.”

En el caso de los funcionarios estatales, consideraron que son más importantes las relaciones interpersonales sin dejar de reconocer la importancia que tiene la normatividad. Uno de los funcionarios estatales entrevistados afirma que aunque las reglas son muy claras es todavía más importante el compromiso y la vocación de quienes trabajan en el área de desarrollo social porque dice: “el trabajar en un programa social el hecho de llegar a cierto tipo de población a la cual le tienes que dar atención hasta en cuestiones de higiene (en el caso del sector salud) que tienes que ir y ensuciarte los zapatos con ellos, no todo mundo tiene el perfil para hacerlo ... entonces es gente que está sensibilizada con esos aspectos de esa población. Entonces, si no estás sensibilizado y tu contraparte tampoco, claro que no llegas a acuerdos.”

Desde este punto de referencia podemos ver que convergen dos visiones: una vertical que se fundamenta en el cumplimiento de las normas y otra de tipo más estratégico que considera a la normatividad como una herramienta y no como un objetivo en sí mismo. Sin embargo, siendo Oportunidades un programa centralista, diseñado verticalmente y tan reglamentado que no deja espacio para la discrecionalidad (al menos en su pretensión) ¿podría imponerse la segunda visión a la primera?.

El hecho de que Oportunidades es un programa muy vigilado desde diversos ámbitos de la sociedad, con una reglamentación muy rígida y con criterios de focalización aplicables en toda la República nos haría pensar que no hay lugar para la discrecionalidad, que todo está ya escrito y que cualquiera de los funcionarios u organismos que se salgan de lo establecido, serán señalados inmediatamente. Pero como ha sido señalado por diversos autores a lo largo de este trabajo, la implementación de un programa donde participan múltiples actores hace más complejo el proceso de implementación como para esperar que no haya cambios entre el proceso de ejecución y la estructura de ejecución, según la definición de Mayntz (en Meny y Thoening, 1992), al referirse a la teoría o prescripción como proceso y al campo de acción

como la estructura o lo que es lo mismo, entre la teoría y la práctica por más clara y rígida que sea la reglamentación.

Sin embargo, lo que sí puede variar es la intensidad de los cambios o de la discrecionalidad de que puedan hacer uso los funcionarios dependiendo del diseño del programa, del sistema político, de la rigidez y claridad de la reglamentación y de las mismas condiciones contextuales, entre otros factores. Luna (1999) señala que las estrategias de toma de decisiones de los gobiernos dependen en gran medida del régimen político-administrativo y de las formas de organización social.

Pero también las estrategias de toma de decisiones de los gobiernos condicionan la forma del aparato administrativo, es decir, la forma en que se gestionan o se administran los programas. En el caso de Oportunidades en Baja California se puede hablar de algunos ajustes que se han realizado en la implementación pero éstos han sido mínimos, principalmente porque como ya dijimos, es un programa con criterios de focalización que se aplican sin excepción en todos los estados y localidades a las que llega, además de tener una reglamentación muy rígida que intenta reducir la discrecionalidad al mínimo.

3.3. ¿Logros de la gestión de los funcionarios o decisiones centrales? La ampliación de la cobertura del programa en Baja California y algunas estrategias estatales

Los funcionarios entrevistados enfatizaron como uno de los mayores logros el haber ampliado el número de familias beneficiarias pues de haber empezado con aproximadamente 2000 familias, en el 2008 ya son casi 16,000 las familias atendidas. Esto lo atribuyen a la gestión que han llevado a cabo las distintas agencias participantes en la implementación. Sin embargo, a primera vista la ampliación del número de familias beneficiarias en Baja California parece haber respondido por un lado, a los criterios de una decisión central cuando el gobierno federal extendió su universo de acción hacia comunidades urbanas y semi-urbanas. Por el otro, a los criterios mencionados en el capítulo II apartado 2.2.2 sobre el porcentaje estatal de población clasificada en los estratos más altos de marginación.

En el bimestre Julio-Agosto del 2002 se dio la primera ampliación en el padrón de familias beneficiarias que fue espectacular tanto para el estado de Baja California como para Aguascalientes con un incremento de 233 y 372% respectivamente. Baja California Sur y Colima también tuvieron un incremento mayor al 100%. En los demás estados el porcentaje fue muy variado yendo desde un 16% hasta un 90%. A pesar de este incremento que experimentó Baja California, siguió siendo el estado menos favorecido pues pasó de .484 % a 1.609% de su población atendida por el programa y no fue hasta la segunda ampliación ocurrida en el bimestre Julio-Agosto del 2004 que alcanzó un porcentaje de 2.69 sobre el que fluctúa hasta el 2007.

En los dos periodos en los que Baja California amplió su padrón de beneficiarios se observó que dicha ampliación fue generalizada y aunque en los dos casos el incremento en este estado fue superior a los demás (con excepción de Aguascalientes en el primer periodo) ha estado siempre en desventaja tanto en términos absolutos como relativos, lo que podría explicarse por el hecho de ser uno de los estados clasificados con menor marginación del país.

De modo que en estos términos podríamos decir que el incremento del padrón de beneficiarios en Baja California ha respondido directamente a una tendencia general y a decisiones centrales más que a la gestión de los funcionarios que operan el programa en Baja California. Sin embargo, este dicho resulta cuestionable cuando se analiza de manera concreta y directa la actuación de los funcionarios, las acciones que han emprendido y el contexto en el que se implementa el programa, que a su propio decir representa la dificultad de tener que lidiar con unos criterios y una normatividad que no se apegan a las características de una zona fronteriza en la que la marginación es distinta a otras regiones del país pero que finalmente es también marginación como señala uno de los funcionarios al referirse a algunos de los problemas derivados de esta visión:

“Llegaron aquí funcionarios para iniciar el programa que venían del interior del país, para nosotros decíamos bueno si es cierto es una pobreza con las propias características del estado, no tenemos una pobreza como la de los estados del centro y sur del país pero era nuestra pobreza. Ellos llegaban y decían ‘no esa familia no va a poder ingresar porque no está pobre... tenemos un comparativo’ entonces nosotros decíamos ‘no espérame, independientemente de lo que tú digas para mí esta es una persona que tiene condiciones y que puede ingresar’ porque traían una situación diferente y a lo mejor traían las condiciones de vida de otras circunstancias, entonces Mexicali no creció, ¿porqué? Porque decían en las

cédulas, si tienes tres aparatos ya no ingresas, entonces tu decías, oye para Mexicali ¿cómo es posible que lo establezcas?”.²⁷

Además de esto, puede identificarse que el gobierno federal tiene prioridades con relación a la política social de combate a la pobreza extrema y siendo éste su programa más importante, Baja California resulta no ser prioritario en este tema por estar considerado entre los de menor marginación, algo a lo que los funcionarios deben enfrentarse para tratar de mantener y hacer crecer el programa en el estado, como menciona uno de los funcionarios:

“Nos ha constado aceptar la evaluación que se aplica en el estado y que se aplica de igual manera en Oaxaca o en otros estados cuando manejamos el concepto de que tenemos diferentes niveles de desarrollo y diferentes niveles de ingreso, es ahí donde nos surge cierta inconformidad, de que a las familias de aquí sí podríamos aplicarles otro tipo de evaluación, pero también es importante tener la certeza, o sea, el término de pobreza es el mismo aquí, en Chiapas o en Oaxaca, la pobreza que estamos atendiendo. Entonces pues si la verdad, lo que a veces cuestionamos es que aquí nos cuesta muchísimo trabajo llevar a cabo nuestro trabajo diario, nuestro trabajo de levantamiento por que tenemos mucha población, a veces no hay suficiente personal con el que operamos, son de esas cosas que si son pesadas porque para incorporar una familia tenemos un esfuerzo cinco o seis veces más que en otros estados para lograr la meta y lo hemos hecho con mucho gusto, pero si serían de las situaciones que a veces a Baja California no se le da mucho apoyo, pues porque son muy poquitas familias, pero en otros aspectos si hemos recibido apoyo de la Coordinación Nacional cuando se ha requerido.”

Uno de los ajustes o estrategias que se han implementado es referente a la atención a los beneficiarios. Como se ha venido señalando, Baja California por ser una zona fronteriza tiene características muy distintas a las zonas del centro y sur del país, por lo que los funcionarios se enfrentan a situaciones como la existencia de titulares trabajadoras que se les dificulta cumplir con las corresponsabilidades por estar trabajando. Por ello, en ocasiones se han implementado distintos horarios (fuera de los normales) con el fin de que estas familias puedan cumplir con sus corresponsabilidades (acudir a talleres comunitarios mensuales sobre salud) como señala un funcionario de la Secretaría de Salud Estatal:

“El tratar de mantener a las familias fue muy difícil porque teníamos un juego de familias que llegaban se iban, ya no estaban y eso nos afectaba nuestros los indicadores. Tuvimos que cambiar un poco la prestación de servicios. Me refiero a que aunque el programa defina que las familias

²⁷ Esto último en referencia a que la población bajacaliforniana tiene posibilidades de adquirir aparatos de segunda mano a muy bajo costo o en ocasiones como donaciones procedentes del otro lado de la frontera, lo que significa que contar con más de tres aparatos eléctricos no debería ser un indicador determinante para la no elección. Además de que contar con aparatos eléctricos es un asunto de supervivencia al menos para el municipio de Mexicali en verano.

beneficiarias no deben tener derechohabiencia, pero muchas veces las titulares son madres trabajadoras muchas veces están trabajando en maquiladoras, al momento de estar ahí cubren un horario muy extenso y no concordaba con nuestros horarios de atención y entonces muchas veces tuvimos que irnos en ciertas zonas a abrir turnos vespertinos de atención y muchas veces en sábados para poder dar la atención y que estas familias puedan cumplir con su corresponsabilidad que es la parte a la que le damos seguimiento.”

Según el testimonio de los funcionarios, en algunos casos se ha incluido población beneficiaria que tiene seguro social (IMSS) de manera temporal como es el caso de las titulares que trabajan en maquiladoras o empleo temporal en el campo. Este hecho es relevante considerando que uno de los requisitos para ser beneficiario del programa es no ser derechohabiente como se señala en las reglas de operación del programa. Considerando la magnitud de sus implicaciones para el caso de Baja California (por las condiciones particulares contextuales mencionadas en los apartados previos) se podría hablar de una estrategia estatal y no de un ajuste operativo mínimo.

Otra estrategia que también tiene que ver con el sector salud, es la creación de un programa que da atención a aquellos lugares que no cuentan con los servicios de salud o donde hay demasiada población y que son localidades en donde es factible que entre Oportunidades, entonces se llevan los servicios móviles como señala el funcionario de la SSE en referencia a las estrategias que implementan en este sentido: “llevar los servicios de cobertura a aquellos lugares en los cuáles no tenemos servicios de salud, crear las estrategias para darles atención... es un programa en el cuál llevamos los servicios de salud con unidades móviles, es decir, donde no tenemos acceso a un servicio de salud por x condiciones: geográficas, dispersión o concentración de población creamos esta estrategia para llevar los servicios de salud a esas localidades.”

En el ámbito educativo no se pudo identificar ninguna estrategia que se haya implementado para mejorar el servicio o para facilitar la operación del programa, más bien se identifica que es un proceso burocrático en donde no se modifican, no se amplían, no se mejoran los servicios educativos de nivel básico como resultado del programa. Este análisis se profundiza en el apartado 4.2 del capítulo IV.

3.4. Evaluación sobre el cumplimiento de metas y objetivos operativos del programa

Para evaluar el desempeño en el cumplimiento de metas y objetivos se utilizan algunos indicadores: bajas y altas en el padrón de beneficiarios, motivos de bajas y altas, transferencias de beneficiarios de otros estados a Baja California y transferencias de Baja California a otros estados y cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. Estos resultados corresponden al año 2007 y se comparan con los de otros estados del centro y sur del país y con la media nacional.

Baja California tiene una población de 2,844,469 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda 2005 de INEGI. La población beneficiaria de Oportunidades era de 16,150 familias al inicio del primer bimestre del 2007, lo que equivale, según los criterios de la SEDESOL, a una cobertura de 80,750 personas en pobreza extrema.²⁸ Para el último bimestre del 2007 el número de familias beneficiarias disminuyó a 15,032 equivalente a 75,160 personas atendidas por el programa. Estas cifras nos indican que el porcentaje de población atendida en el 2007 con respecto a la entidad fue del 2.74 anual, lo que equivale a 15,597 familias en promedio al año.²⁹

A pesar de que la cifra de beneficiarios es de 5 millones de familias en promedio a nivel nacional, las cuáles tratan de mantenerse en el padrón, cada bimestre hay movimientos de bajas y altas. Baja California es el estado que presenta mayor porcentaje de movimientos en el padrón de beneficiarios. Su porcentaje bimestral promedio de bajas es de 2.99% mientras la media nacional es de .82%. Los estados que le siguen con porcentaje igual o mayor a 2% son Colima, Nayarit y Nuevo León. Los estados con menor porcentaje de bajas son Chiapas con un .40%, Oaxaca con un .55%, Veracruz con un .55%, Puebla con un .58% y Tabasco con un .59%, como se muestra en la gráfica 3.1.

²⁸ Según las estimaciones de la SEDESOL en promedio cada familia beneficiaria consta de cinco integrantes por lo que el número de familias se multiplica por cinco para saber a cuántos beneficiarios llega el programa. De la misma forma será estimada la población beneficiaria en este trabajo.

²⁹ Este porcentaje se obtuvo sumando los promedios de las familias atendidas al inicio de cada bimestre y las familias atendidas al final de cada bimestre del 2007 y luego promediando éstos dos.

Gráfica 3.1



Fuente: Indicadores de Resultados publicados en la página oficial del Programa Oportunidades:
www.oportunidades.gob.mx

Como se puede observar el porcentaje de bajas en el padrón de beneficiarios para Baja California es muy alto tanto en comparación con la mayoría de los estados como en el número de familias dadas de baja que representa en su padrón. Este 2.99% bimestral promedio significa que en el 2007 hubo un movimiento por bajas de 2798 familias casi el 18% de su padrón en un año.

Las causas de las bajas en el padrón son varias y se dividen en indefinidas (cuando la familia ha sido dada de baja pero tiene la posibilidad de volver a ingresar) y definitivas (cuando la familia ya no podrá ingresar al programa de manera definitiva) . Las indefinidas son: a) transferencias de beneficiarios a padrones de otros estados por cambio de residencia, b) incumplimiento en la corresponsabilidad de salud, c) no retiro del apoyo, d) no regresar el formato de Constancia de Registro a la Unidad de Salud (CRUS), no entrega del medio para retirar apoyo, f) no recertificación, g) no presenta movimientos en cuenta bancaria de pago del apoyo y h) no localizable hasta en dos visitas domiciliarias, entre las más relevantes. Las definitivas son: a) conclusión del Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), b) error de

inclusión del servidor público, c) ya no es elegible, entre las principales. En Baja California el 96.28% son indefinidas y sólo el 3.72% son bajas definitivas. En el cuadro 2 se especifican los porcentajes bimestrales promedio de las causas más frecuentes de bajas respecto al total de las bajas por estados.

Entre las indefinidas, las bajas por incumplimiento de salud ocupan el porcentaje más alto en la mayoría de los estados, así también para Baja California representan el 40.51% del total de bajas. La segunda causa de baja de padrón en el estado es la no recertificación con 20.26%. Estas dos cifras son significativas si tomamos en cuenta el testimonio de los funcionarios cuando afirman que por las condiciones del estado las madres de familia se ven obligadas a trabajar y es por ello que, por un lado, en ocasiones prefieren faltar a sus citas de salud que faltar a su trabajo porque aunque consigan un permiso para faltar los descuentos que les hacen son mayores a los apoyos del programa, sobre todo entre menos hijos becados tienen ya que de esa manera reciben sólo el apoyo de alimentación y el energético. Por el otro, es difícil encontrarlas cuando se les visita para hacer la recertificación por el hecho de estar trabajando.

Cuadro 3.1 Porcentaje bimestral promedio de las causas más frecuentes de bajas en el padrón de beneficiarios por estados en el año 2007

Ent. Fed.	1 Dejan el Edo.	2 Incumplimiento en Salud	3 No retiro de apoyo	4 No Devolución del formato CRUS	5 No entrega de medio de apoyo	6 No recertificación	7 Sin Movimiento bancario	8 No Localizable	9 Ya no es elegible	10 Error de incl. de serv. público	11 Concl. EDA
NAL	2.59	39.24	16.10	1.57	1.54	12.82	3.18	1.99	5.06	1.44	13.31
AGS	2.65	52.65	5.91	1.75	3.20	8.75	2.71	2.71	12.85	5.55	0.12
BC	5.61	40.51	12.65	4.89	4.54	20.26	4.00	3.82	1.32	0.43	1.25
BCS	3.67	22.64	31.53	0.18	0.09	22.73	0.37	2.20	6.69	0.92	8.52
CAM	6.16	40.61	15.33	0.79	0.56	11.19	1.43	1.95	3.42	2.70	15.03
COA	2.10	43.21	8.05	2.52	0.82	8.65	1.18	4.87	8.55	0.50	18.17
COL	2.56	37.43	4.59	2.25	3.97	26.85	4.14	0.66	3.04	0.79	11.20
CHIA	3.02	39.70	31.89	1.41	2.61	6.08	3.69	1.03	3.63	3.21	2.53
CHIH	2.06	43.37	15.44	0.36	0.34	18.07	0.23	0.61	4.34	0.29	13.69
DF	4.43	55.59	18.14	0.00	0.00	17.04	0.11	1.27	1.64	1.74	0.00
DGO	4.76	35.55	23.00	0.47	0.58	14.30	0.68	3.85	6.06	0.72	8.49
GTO	1.06	36.47	12.27	1.22	1.08	10.04	3.46	2.98	5.79	1.61	23.33
GRO	3.83	35.42	22.96	1.36	0.82	8.25	4.87	2.01	2.27	1.40	15.79
HID	1.86	41.83	17.20	0.67	0.65	14.71	0.58	3.33	6.32	1.80	10.32
JAL	1.70	49.17	7.92	0.67	4.71	15.24	1.44	2.62	6.68	2.13	6.41
MEX	1.75	30.82	4.37	4.03	2.17	33.15	9.65	1.21	4.73	0.39	6.79
MICH	2.26	54.22	17.06	1.22	0.97	4.06	3.03	1.72	2.34	1.39	10.64
MOR	2.27	56.91	21.11	0.00	0.00	5.06	0.00	0.67	3.64	2.67	7.05
NAY	1.64	21.79	8.84	0.38	0.57	2.35	0.45	0.38	2.38	0.12	60.55
NL	1.96	43.08	7.08	0.35	6.62	15.38	0.24	2.80	7.62	0.84	13.38
OAX	2.21	44.78	28.41	0.76	0.83	7.23	2.15	1.09	5.57	1.64	4.38
PUE	2.82	41.05	28.67	2.04	0.88	6.88	3.57	0.51	4.59	0.66	6.91
QRO	0.75	36.39	9.58	0.47	0.93	7.55	0.49	3.04	14.35	1.61	23.23
QROO	6.99	54.55	11.92	8.04	3.06	7.40	0.69	0.96	3.06	1.28	0.55
SLP	2.71	40.75	24.52	0.71	0.41	7.09	1.70	4.08	5.49	0.72	10.55
SIN	3.49	29.48	15.93	0.28	0.72	6.30	0.95	1.49	5.34	2.34	33.11
SON	2.57	35.14	10.34	1.24	1.47	12.29	2.45	7.25	3.78	0.90	22.14
TAB	5.29	13.42	18.75	0.09	0.45	20.74	2.50	0.98	4.73	7.34	25.10
TAM	1.50	18.38	6.87	1.80	2.25	38.68	1.84	3.56	6.19	0.06	18.53
TLX	2.14	42.76	14.40	1.01	0.00	3.49	1.65	1.16	16.05	2.29	12.45
VER	3.59	50.79	20.06	2.78	0.50	7.14	2.50	1.64	4.69	1.18	3.40
YUC	1.33	29.75	0.00	0.96	2.41	3.72	9.56	2.26	7.05	0.67	37.30
ZAC	2.73	40.43	15.83	.73	1.19	2.43	2.02	1.09	2.85	1.34	28.39

- Notas: ¹ Se da cuando una familia beneficiaria cambio de residencia de una localidad a otra y su baja se aplica en la localidad expulsora.
² Si el titular no asiste en 4 meses consecutivos o 6 discontinuos en 1 año a las platicas de salud se dará de baja por tiempo indefinido
³ Si la familia no recoge sus apoyos en dos bimestres consecutivos el siguiente bimestre le serán suspendidos y un bimestre posterior procederá la baja de la familia por tiempo indefinido
⁴ Cuando no se entrega el formato Constancia de registro a la Unidad de Salud (CRUS) para comprobar que los beneficiarios se han inscrito
⁵ Se aplica cuando la titular no acude a recibir su medio de entrega de apoyos (tarjeta contrato u holograma), esta causal incluye la no recuperación de formato crus
⁶ Esta se da cuando las familias beneficiarias cumplen tres años de estar recibiendo los apoyos del Programa y que al cierre del operativo no fueron localizadas en la localidad para la aplicación de la encuesta de recertificación
⁷ Cuando no se registra ningún movimiento de retiro en las cuentas bancarias de los beneficiarios que reciben el apoyo monetario por este medio
⁸ Aplica cuando una familia, es visitada por el personal operativo de Oportunidades en dos ocasiones para verificar sus condiciones socioeconómicas y no se localice
⁹ Se da cuando una familia ya no cumple con los criterios de elegibilidad del programa, resultado de la recertificación o como parte del proceso de verificación permanente
¹⁰ Se da cuando una familia es identificada por el Programa como susceptible de recibir apoyos y al realizar la verificación se detecta que no es susceptible de recibir los apoyos por sus características socioeconómicas
¹¹ Conclusión del Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)

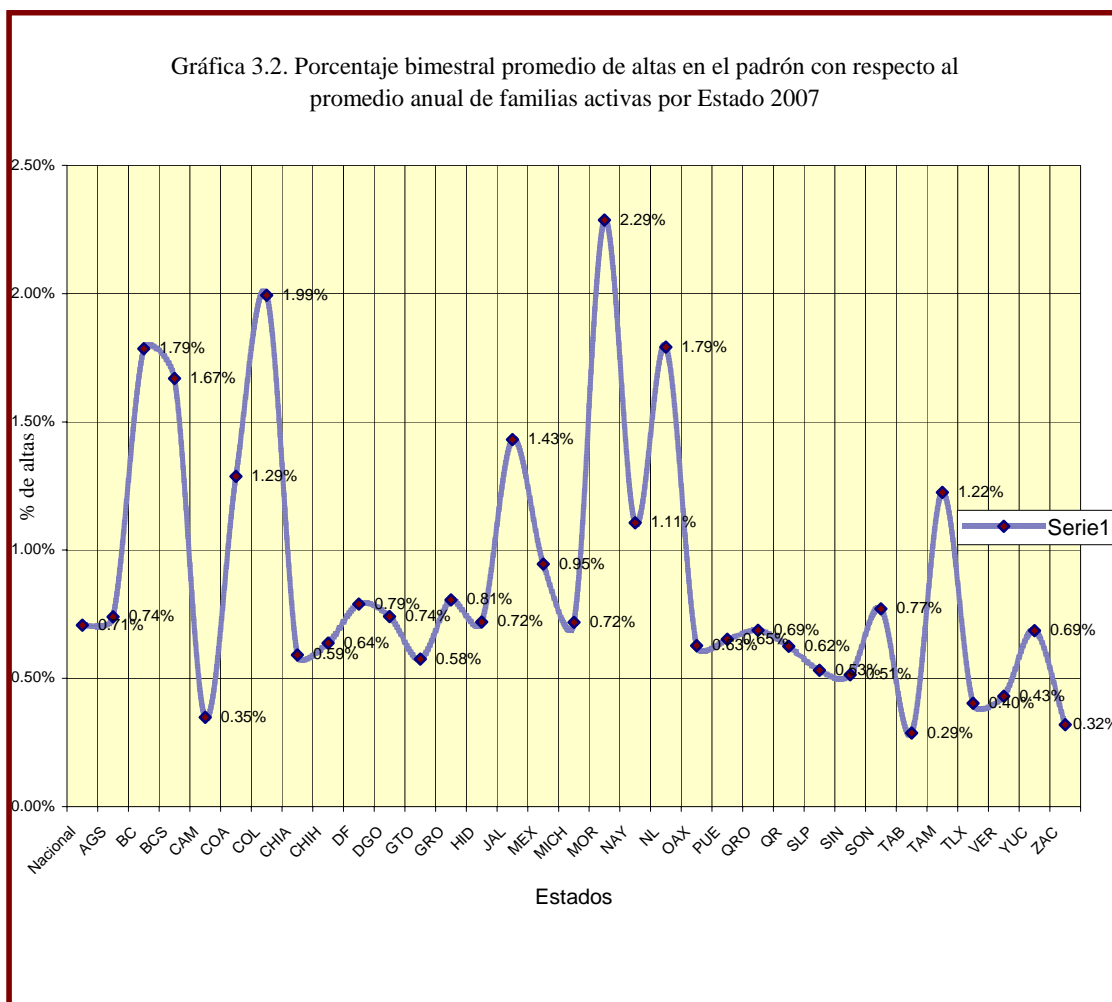
Fuente: Indicadores de Resultados publicados en la página oficial del Programa Oportunidades: www.oportunidades.gob.mx

En cuanto a las definitivas, las bajas presentadas debido a la ya no-elegibilidad son del 1.32%, el porcentaje más bajo en comparación con los demás estados. En el caso de errores de inclusión por parte de servidores públicos, Baja California tiene también el porcentaje más bajo, .43% mientras que Aguascalientes tiene el más alto, 5.55%. En lo que respecta a conclusión del esquema diferenciado de apoyos (EDA) Baja California es de los de menor porcentaje, 1.25% sólo por encima de Aguascalientes, D. F. y Quintana Roo.

De estos tres indicadores el primero y el tercero que se mencionan arrojan resultados negativos para Baja California pues debería esperarse que fueran las causas de mayor peso en las bajas del padrón ya que esto indicaría que se está cumpliendo con el ciclo de atención previsto para la superación de la pobreza; de manera contraria, se puede asumir que se interrumpe este ciclo de atención de manera sistemática. El segundo indicador arroja resultados positivos para la gestión del programa ya que el estado resultó ser el más eficiente en cuanto a errores de inclusión, es decir, son las bajas por inclusión de familias que no responden a los criterios de selección del programa.

El hecho de que la mayor parte de las bajas sean indefinidas podría significar que gran parte de las familias vuelve a ingresar al padrón, pero a decir de los funcionarios entrevistados no es un hecho muy común en Baja California debido a dos factores: el primero es que muchas madres de familia tienen que escoger entre trabajar o recibir el apoyo de Oportunidades y prefieren trabajar aunque ello no signifique que no requieran de este apoyo; y segundo, debido a la alta movilidad de la población del interior de la República al Estado y de aquí a Estados Unidos hay un constante movimiento de altas y bajas en el padrón. Esto indicaría que la mayoría de las familias que se dan de baja ya no vuelven a ingresar al programa. El porcentaje de altas es un indicador que puede dar pistas sobre este punto. En Baja California este porcentaje representa el 1.79% bimestral promedio, menor que el de bajas del padrón con más de un punto porcentual. En la gráfica No. 2 se muestra el porcentaje de altas por estados.

Grafica 3.2



Fuente: Indicadores de Resultados publicados en la página oficial del Programa Oportunidades:

www.oportunidades.gob.mx

Como se puede apreciar en la gráfica, Baja California es de los estados con mayor porcentaje de altas en su padrón lo que es de esperarse debido a que es el de mayor porcentaje de bajas. Sin embargo, decrece en el número de familias beneficiarias pues podríamos decir que “sale más de lo que entra”, no así para otros estados como Morelos que gana más de un punto porcentual de familias beneficiarias en su padrón ya que tiene 1.06% de bajas y 2.29% de altas bimestralmente en promedio. En el cuadro 3.2. se presenta el desglose de altas al padrón.

Cuadro 3.2 Porcentaje bimestral promedio de causas de altas en el padrón de beneficiarios del Programa Oportunidades a nivel nacional para el año 2007

Entidades Federativas	Reactivaciones	Incorporaciones	Familias que llegan al Estado
AGS	24.07%	68.72%	7.23%
BC	22.13%	53.55%	24.33%
BCS	15.41%	68.63%	15.97%
CAM	10.38%	76.69%	12.94%
COA	8.48%	88.20%	3.32%
COL	14.77%	78.53%	6.71%
CHIA	3.94%	95.00%	1.06%
CHIH	23.31%	70.85%	5.85%
DF	15.60%	76.68%	7.74%
DGO	29.87%	67.65%	2.48%
GTO	9.05%	89.49%	1.46%
GRO	5.04%	93.73%	1.23%
HID	4.96%	93.35%	1.69%
JAL	16.26%	81.07%	2.68%
MEX	14.35%	83.70%	1.95%
MICH	7.48%	90.20%	2.32%
MOR	4.88%	92.71%	2.41%
NAY	8.79%	87.70%	3.52%
NL	20.59%	75.04%	4.38%
OAX	9.16%	89.49%	1.35%
PUE	7.42%	90.61%	1.97%
QRO	7.62%	90.46%	1.92%
QROO	15.36%	64.82%	19.83%
SLP	6.19%	91.66%	2.16%
SIN	16.00%	78.31%	5.69%
SON	7.57%	85.65%	6.79%
TAB	6.99%	84.87%	8.15%
TAM	10.41%	83.77%	5.82%
TLX	10.35%	83.07%	6.58%
VER	5.28%	91.74%	2.97%
YUC	8.43%	89.58%	1.99%
ZAC	15.63%	79.73%	4.64%

Fuente: elaborado con información sobre indicadores de resultados del Programa Oportunidades publicados en la página oficial de Oportunidades www.oportunidades.gob.mx

Como se observa, Baja California tiene el porcentaje más alto en familias que llegan al Estado con un 24.33% del total de sus altas. En reactivaciones tiene un 22.13% y es en incorporaciones donde tiene el mayor porcentaje respecto de sí mismo, 53.55%. El primer indicador de estos tres se refleja como resultado de los flujos migratorios que llegan al estado pero que no tiene que ver en términos de la gestión del programa. El segundo indicador mencionado arroja resultados desfavorables para la gestión en el estado ya que las

reactivaciones son por errores por parte de la Coordinación estatal o de los sectores y, como se puede ver en el cuadro 3, es de los porcentajes más altos en el país. Idealmente, el último indicador debería ser el único por el cuál se ingresara al programa pero sólo en concordancia con un movimiento de bajas del padrón por conclusión del EDA o por la ya no-elegibilidad de las familias para permanecer en el programa. Sin embargo, en el caso de Baja California esto no es así debido a que estas dos causas representan un porcentaje muy pequeño de las causas de bajas del padrón, lo que significa que entran y salen familias del padrón sin que se concluya su proceso.

Por otro lado, este indicador presenta una dificultad: en el mismo rubro se contabilizan reincorporaciones y nuevas incorporaciones por lo que no es factible determinar o identificar cuántas familias se reincorporan y en qué momento lo hacen. Pero en cualquier caso, ya sea que las familias que se dan de baja en el padrón antes de concluir su proceso se vuelvan a reincorporar o no, la inestabilidad del padrón resulta perjudicial para los propósitos del programa al interrumpir sistemáticamente el ciclo de atención de las familias beneficiarias.

3.5 La percepción de los beneficiarios del programa sobre la atención recibida

La implementación del programa puede ser vista también desde la perspectiva de los beneficiarios del programa, los que Mazmanian y Sabatier (1989) llaman *target groups*. Según estos autores, la implementación puede ser vista desde tres perspectivas: desde el centro (*center*) que son quiénes hacen las políticas, periferia (*periphery*) referente al nivel de quienes implementan las políticas y por último, desde la perspectiva de los grupos de atención (*target groups*), quiénes son beneficiarios directos del programa.

Los autores señalan que es esencial entender la perspectiva de los grupos de atención en los casos en que los programas están basados en suposiciones acerca del comportamiento de los grupos de atención. El diseño del Programa Oportunidades está basado, principalmente, en la suposición de que al dotar a los individuos de capacidades se romperán los círculos viciosos intergeneracionales de pobreza.

En este sentido, el análisis desde la perspectiva de los grupos de atención puede llevarse a cabo mediante el estudio de los efectos del programa según la propia percepción de los beneficiarios tanto en la calidad de la atención o los servicios recibidos como en los efectos o cambios en su vida. En el caso de Oportunidades este análisis se realizó en dos comunidades, una rural y una urbana. Los resultados que se presentan fueron obtenidos de la aplicación de una encuesta realizada en dichas comunidades a las titulares del programa que tienen hijos en nivel primaria y se realiza por separado el análisis de la comunidad rural y la urbana considerando que cada una de ellas tiene características particulares muy distintas. En este capítulo se presentan los resultados referentes a la percepción de los beneficiarios en cuanto a la atención recibida en el proceso de implementación y en el siguiente capítulo se presentan los referentes a la percepción de los beneficiarios en cuanto a los impactos del programa en su familia y en sus condiciones de vida.

Para conocer la percepción de los beneficiarios referente a la atención recibida se divide el análisis en tres bloques: la certificación de corresponsabilidades, la atención recibida por parte de la Coordinación Estatal del Programa y el desempeño de los Comités de Promoción Comunitaria. Posteriormente, con estos datos se construye un índice para cada bloque con el fin de simplificar el análisis como veremos en el cuadro 3.3. Para la construcción del índice se promedian los porcentajes orientados en dirección positiva de cada una de las preguntas que conforman un bloque para cada una de las comunidades analizadas. De manera que los índices que se presentan para cada bloque constituyen el porcentaje de aceptación de los encuestados para cada uno de los temas referentes a la implementación que se analizan.

Sobre el primer tema, la certificación de corresponsabilidades, se le preguntó a los encuestados si alguna vez les había sido suspendido algún apoyo por errores administrativos. El 89% en la zona rural contestó que nunca les habían suspendido el apoyo mientras que en la zona urbana el porcentaje fue mucho menor, 62% contestó que no. En cuanto a dificultades en la certificación de corresponsabilidades con el sector educativo en el área rural el 100% dijo no haber tenido dificultades en este sentido, no así en el área urbana donde el 12.50% señaló haber tenido dificultades con el sector educativo en la certificación de corresponsabilidades.

Con el sector salud el 8% afirmó haber tenido dificultades en la certificación de corresponsabilidades en la zona rural; en la zona urbana el 12.50% contestó que si había tenido dificultades con el sector salud para la certificación de corresponsabilidades.

En el segundo bloque de preguntas sobre la atención recibida por parte de la Coordinación Estatal de Oportunidades, se les preguntó cómo consideraban dicha atención, de cinco opciones que se les dio (muy buena, buena, regular, mala o muy mala), el 94.43% de los encuestados en la comunidad rural ubicó su respuesta entre muy buena y buena, el 2.77% la consideró regular e igualmente otro 2.77% la consideró mala; en la comunidad urbana este porcentaje fue de 83.32% mientras que el 12.50% de los encuestados calificó la atención como regular y el 4.16% como mala. A la pregunta de si recibe puntualmente los apoyos del programa, de cinco opciones (siempre, casi siempre, sólo en algunas ocasiones, casi nunca o nunca) el 100% de los encuestados en la comunidad rural contestó entre siempre y casi siempre, en la zona urbana el 91.30% contestó entre siempre y casi siempre y el 8.70% contestó que sólo en algunas ocasiones. Se les preguntó también sobre la información que la Coordinación Estatal les proporciona referente al cumplimiento de corresponsabilidades, en la zona rural sólo el 2.77% consideró que la información proporcionada es insuficiente y en la zona urbana el porcentaje fue de 8.33. El 100% de los encuestados en la zona rural consideró que la información es clara mientras que el 16.66% en la zona urbana consideró que la información es confusa.

Por último, respecto al desempeño de los Comités de Promoción Comunitaria se le preguntó a los encuestados si consideraban que la elección de las vocales del comité se realiza con transparencia. En el sector rural el 97.22% contestó que la elección se realiza con transparencia y el otro 2.77 contestó que no sabe. En la zona urbana el 79.16% dijo que si se realiza con transparencia, el 4.16% que no y el 16.66% contestó que no sabe. También se les preguntó qué utilidad tiene para ellos el Comité de Promoción Comunitaria el 88.88% de la zona rural consideró que eran de algo o de mucha utilidad mientras que el 11.10% consideró que son de poca o nula utilidad. En la zona urbana sólo el 25% consideró que son de mucha de

utilidad, el 25% que son de algo de utilidad, el 33.33% que son de poca utilidad y el 16.66% que son de nula utilidad.³⁰

Cuadro 3. 3 Índices de percepción de titulares beneficiarias sobre la atención recibida en la operación del programa Oportunidades

Proporción de respuestas favorables sobre:	% en la comunidad rural	% en la comunidad urbana
Eficiencia en la certificación de corresponsabilidades	93.51	79.17
Atención de la CEO a los beneficiarios	97.91	87.40
Funcionamiento de los Comités de Promoción Comunitaria	93.05	64.58
Transparencia	100	100

Fuente: Elaboración propia con información recabada de la encuesta aplicada a los beneficiarios

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el nivel de aceptación de los beneficiarios por la atención recibida por parte de Oportunidades es mucho mayor en la comunidad rural analizada que en la urbana en los tres rubros que se mencionan con una diferencia de más de 10 puntos en el primero y segundo y con casi 30 en el tercero. A pesar de que podría considerarse que la información conlleva un sesgo importante debido a que los beneficiarios desean conservar los apoyos del programa, de manera global estos resultados nos indican la importancia del programa en el caso rural y en el caso urbano, donde se observa que es mayor en el área rural que en la urbana.

En cuanto al uso político del programa se les preguntó a las titulares sobre la transparencia de las acciones que se realizan en el programa se mide en este estudio a través de tres preguntas. En primer lugar se les preguntó a los encuestados si sabían quién les otorgaba los apoyos de Oportunidades, sólo el 33.33% en el área rural acertó al contestar que el gobierno federal era quién le otorgaba los apoyos, en el área urbana el 47.82% dijo saber

³⁰ En este caso el índice se calculó sumando el porcentaje de las respuestas positivas (de quienes contestaron con un sí) a la primera pregunta más el porcentaje de quienes contestaron a la segunda pregunta que el comité de promoción comunitaria les era de mucha o de algo de utilidad

que el gobierno federal era quién les otorga los apoyos. La segunda pregunta fue si en alguna ocasión se les había condicionado la entrega de apoyos por parte de personal perteneciente a Oportunidades a cambio de apoyo electoral, la respuesta tanto en la zona rural como en la urbana fue negativa en un 100%. También se les preguntó si alguna vez les habían sugerido apoyar a algún partido político como condición para ingresar al programa o para permanecer en el mismo, la respuesta fue también negativa en el 100% de los casos tanto del área rural como de la urbana.

Estos resultados señalan que al menos en estas dos comunidades y de acuerdo a la percepción de los beneficiarios encuestados el programa opera con absoluta imparcialidad y sin factores partidistas de por medio, ya que la gran mayoría de los beneficiarios ni siquiera saben exactamente quien les otorga el apoyo, es decir, si es el gobierno federal, estatal, municipal o si es de un partido político o de otro. Por otro lado el 100%, tanto de la comunidad rural como de la urbana reportó no haber sido inducidos nunca a apoyar a ningún candidato o partido político, lo que da cuenta de su imparcialidad, al menos de manera directa hacia los beneficiarios.

Conclusiones

Como vemos son diversos los organismos que participan en la implementación de Oportunidades en Baja California. La interacción entre estos organismos supuestamente debería causar conflictos derivados de la participación de múltiples agentes que hacen más complejo el proceso de implementación según Mazmanian y Sabatier, pero en el caso de Oportunidades en Baja California esto no ocurre así. Por el contrario, los participantes se integran como parte de una misma red alrededor de la política asumiendo el compromiso de sacar adelante el programa, tal y como señala Agranoff al referirse a que en los programas intergubernamentales lo esencial es mantener los propósitos y la integridad del programa.

En el caso de Oportunidades, esta integración se pudo explicar por dos factores: primero, por el compromiso que surge en los actores principales pertenecientes al Sistema Educativo Estatal, a la Secretaría de Salud del Estado y a la Coordinación Estatal debido a que

los objetivos del programa son también parte fundamental de los objetivos de las dos agencias estatales y razón de ser de la última que representa al gobierno federal. Este compromiso surge en el nivel medio³¹ que es donde se crearon instancias cuyos funcionarios realizan actividades exclusivamente referentes a Oportunidades, lo que los hace sentirse parte del programa aunque ellos pertenezcan al gobierno estatal y el programa dependa del gobierno federal.

El segundo factor se muestra igualmente relevante, el compromiso asumido por las agencias debido a los recursos que el gobierno federal, a través de la SEDESOL, les otorga para operar el programa. Es decir, las agencias estatales operan el programa pero el gobierno federal es quién otorga los recursos y lo hace con controles muy estrictos de rendición de cuentas, por lo que las agencias estatales deberán utilizar esos recursos exclusivamente en la operación del programa. De ahí la responsabilidad y compromiso de ejercer esos recursos de la mejor manera en vista de que tendrán que rendir cuentas sobre su uso.

Sin embargo, esta cooperación y compromiso entre las distintas agencias no garantiza una actuación que pudiera considerarse estratégica o de gestión por parte de los funcionarios. Por el contrario, se puede calificar en mayor medida como de tipo burocrático, debido a que en su implementación se sigue una reglamentación con controles muy rígidos que no dejan lugar para una gestión sino sólo para administrar las decisiones centrales del gobierno federal. Los funcionarios no participan en una reformulación de la política para adecuarla a las condiciones específicas de este estado fronterizo, sino a lo más que pueden aspirar es a implementar algunos ajustes para que el programa siga funcionando.

Esto quiere decir que la perspectiva *de abajo hacia arriba* no está presente en la implementación del programa y tal como está diseñado, no sería factible esperar que pudiera surgir por iniciativa de los agentes que lo implementan. Asociado a esto, los indicadores de desempeño que fueron analizados en el presente capítulo, muestran la dificultad de aplicar un programa de política social en una región para la que no fue concebido pues las características de un estado fronterizo como Baja California, pueden estar impidiendo que se produzcan los

³¹ Y no tanto así en el nivel más bajo de la jerarquía, es decir, los funcionarios que tienen contacto directo con los beneficiarios como en el caso de los profesores y directores de las escuelas como veremos en el capítulo IV.

impactos esperados en la población objetivo. En este caso, los funcionarios que operan el programa sólo cumplen el papel de administradores de las decisiones centrales y no pueden implementar soluciones (ni existen los canales para proponerlas) que adecuen el programa a las condiciones estatales para generar los impactos deseados en la población objetivo. Esto quiere decir que la implementación de Oportunidades en Baja California se convierte en un fin más allá de los impactos que supuestamente debería generar.

Se identifican dos problemas. El primero es referente a la exclusión de población que tiene el perfil de pobreza y marginación que atiende el programa pero que no pueden ingresar como beneficiarios por cuestiones que tienen que ver con el contexto. Por ejemplo, la gran mayoría de las madres debe trabajar para subsistir y no tienen el tiempo necesario que requiere cumplir con las corresponsabilidades o no están en el hogar cuando se les visita para la incorporación o recertificación, por tal motivo se cancela su incorporación o se les da de baja según sea el caso; el hecho de contar con aparatos eléctricos, que aparentemente indican que se ha superado la condición de pobreza (según los criterios en los que se basa el programa) pero que en realidad son adquiridos de segunda mano a muy bajo precio y en ocasiones donados debido a la cercanía con EU, es un impedimento para ingresar como beneficiarios al programa. En realidad estos dos factores son característicos del estado pero ello no necesariamente significa que quienes trabajan o quienes poseen tres o más aparatos eléctricos no se encuentren en condiciones de pobreza y marginación, muy al contrario los costos de vida son mucho más altos que en otras regiones como el centro y sur del país.

El segundo problema se relaciona con las condiciones de movilidad poblacional que presenta el Estado, pues según estadísticas de INEGI el 5.99% de la población que habitaba en Baja California en el 2005 vivía en otros estados en el año 2000. Este porcentaje es de los más altos a nivel nacional sólo por debajo de Baja California Sur que tuvo un porcentaje de movilidad del 8.08% y Quintana Roo con 8.88% mientras que la media nacional fue de 2.33%.

De tal manera que podría atribuirse a estos factores la falta de resultados positivos en los objetivos operativos del programa en Baja California. Se identifica inestabilidad en el padrón de beneficiarios donde en el año 2007 se dio de baja por diversos motivos el 18% del

total del padrón aproximadamente. De esas bajas sólo un porcentaje mínimo se atribuye a las dos causas por las que idealmente deberían darse de baja las familias: por la ya no elegibilidad, referida al momento en que las familias superan las condiciones de pobreza que se establecen para permanecer en el programa, y la conclusión del Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) cuando se supone que las familias cumplieron todo el ciclo de atención del programa y por lo tanto, se han potenciado sus capacidades y se encuentran en condiciones para hacerse cargo de sí mismos.

Por el contrario, más del 50% del total de las bajas lo conforman el incumplimiento de las corresponsabilidades en el ámbito de la salud y la no recertificación en concordancia con lo mencionado sobre la dificultad de las titulares del programa para cumplir con las corresponsabilidades o de estar en el hogar cuando se les visita para verificación en el domicilio, por motivos laborales. Según testimonios de los funcionarios, los apoyos que reciben las familias por parte de Oportunidades en muchos casos representa un ingreso secundario insuficiente para su subsistencia y en el momento en que deben decidir entre el trabajo y el apoyo de Oportunidades prefieren el trabajo. El otro factor, la movilidad poblacional, contribuye a esta inestabilidad en el padrón de beneficiarios ya que muchas familias se dan de baja por emigrar a Estados Unidos o otras entidades federativas.

Estos datos parecieran no ser importantes cuando se manejan cifras globales pues en la mayoría de los casos las bajas se van cubriendo con la incorporación de nuevas familias. Sin embargo, es relevante porque además de que en el 2007 aproximadamente una cuarta parte del total de las altas fue de familias beneficiarias que ya contaban con el programa pero que venían de otros estados de la república -lo que reduce aún más la atención a población residente en Baja California- (sin contar que el porcentaje de altas para dicho año fue inferior que el de bajas con un punto porcentual), esta inestabilidad del padrón interrumpe de manera sistemática el ciclo de atención de las familias beneficiarias. Como consecuencia, el insignificante porcentaje de familias que en el 2007 concluyeron el (EDA) o que ya no fueron elegibles por superación de las condiciones de pobreza, como idealmente deberían ser dadas de baja.

Por otro lado, si bien se identifican algunos ajustes para lograr los objetivos del programa, éstos son operativos como es de esperarse en un programa tan reglamentado y a la vez, tan vigilado como Oportunidades. De tal manera que tampoco se podría considerar que existe una efectiva gestión intergubernamental que afecte de manera significativa los impactos del programa en las familias beneficiarias. Uno de los mayores logros que los funcionarios entrevistados identificaron es la ampliación de la cobertura en Baja California pero como vimos, en las dos ocasiones en que creció el número de beneficiarios en el Estado, estas ampliaciones fueron generalizadas y parecen haber respondido a una decisión central y no a la gestión de los funcionarios que implementan el programa en el Estado, sin dejar de reconocer el esfuerzo que implica para éstos el tratar de mantener el padrón y de que el programa funcione aún con todos los problemas que se han analizado en este trabajo.

En cuánto a la percepción de los beneficiarios sobre los servicios que el programa les otorga, el análisis se puede dividir en tres aspectos: eficiencia en la certificación de corresponsabilidades por parte del SEE, la SSE y la CEO, atención que en general brinda la CEO y la utilidad y atención de los Comités de Promoción Comunitaria. En los tres casos el índice se encuentra por arriba del 90% de aceptación para el área rural con lo que los servicios brindados pueden calificarse como buenos para esta población. En el caso de la comunidad del área urbana, los indicadores se muestran muy por debajo que los del área rural, de un 64 a un 85% aproximadamente por lo que estos resultados se podrían calificar como regulares según los beneficiarios de la comunidad urbana encuestada.

Aunque en cierto modo podría considerarse que la aplicación de esta encuesta conlleva un sesgo importante por el hecho de que los beneficiarios podrían responder a las preguntas en función de su interés por mantener los apoyos que reciben del programa, si puede considerarse como un indicador, en términos generales, de la importancia del programa para determinadas regiones o localidades. Lo que se puede deducir con los resultados obtenidos en estos dos estudios de caso, es que esta aceptación tan alta en la comunidad rural analizada podría estar relacionada a las pocas opciones de empleo y oportunidades que existen en esas comunidades. Además, este trabajo les permite a los beneficiarios cumplir con las corresponsabilidades del programa sin que ello repercuta de manera importante en su salario.

No así en el área urbana donde al valorar las opciones de empleo y los costos que le representaría a las familias permanecer en el programa, muchas de ellas deciden mantener el empleo ya que cumplir con las corresponsabilidades del programa en ocasiones puede significar perder una mayor parte del ingreso por faltas al trabajo que lo que se obtiene por el apoyo de Oportunidades; por ello, deciden no cumplir con las corresponsabilidades aunque sean dados de baja de Oportunidades. Lo anterior, no significa que la problemática que se describe en este trabajo de investigación sea privativa del área urbana, sólo que ahí es donde más se acentúa.

Brevemente, se puede concluir que la implementación de Oportunidades en Baja California se convierte en un fin en sí mismo, como legitimador de la política social de combate a la pobreza extrema del gobierno federal ante esta entidad, ya que no es prioritario por encontrarse clasificado como de marginación muy baja. Debido a que fue diseñado con criterios de focalización al nivel de las familias pero sin considerar las condiciones contextuales de las regiones o localidades en las que opera, haciendo referencia al caso específico de Baja California, sus impactos pueden calificarse como marginales por la dificultad que representa implementarlo bajo las condiciones del contexto bajacaliforniano. Aunado a esto, la rígida reglamentación y la concepción verticalista por la cuál se orienta, debilita la actuación de los funcionarios relegándolos sólo a administrar las decisiones centrales desaprovechando tanto las sinergias que la gestión de éstos podría producir como sus capacidades para generar mayores impactos.

CAPÍTULO IV.

LA EFICACIA DE OPORTUNIDADES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO. ALGUNOS RESULTADOS EN UNA COMUNIDAD RURAL Y UNA URBANA DE BAJA CALIFORNIA.

Introducción

El objetivo principal de este capítulo es llevar a cabo un análisis sobre la evolución del rendimiento escolar de los niños becarios de Oportunidades que asisten a las escuelas primarias de las dos comunidades elegidas para el estudio de caso. El rendimiento escolar se mide por las calificaciones desde su ingreso a primero de primaria para evaluar su comportamiento antes y después de ingresar como becarios de Oportunidades. Se analiza también el impacto del programa en las familias beneficiarias según la percepción de ellos mismos así como las acciones que el programa implementa para lograr determinados cambios en la población objetivo, que en el caso específico que se analiza en este capítulo, son los becarios de educación primaria.

El capítulo se estructura en cuatro apartados: en el primer apartado se exponen los resultados de la encuesta aplicada, en las dos comunidades elegidas para este estudio, a las titulares del programa que tienen hijos en educación primaria, en las cuáles se les pregunta acerca de su percepción en cuanto a los impactos del programa en su familia haciendo un análisis por separado del área rural y el área urbana con el objetivo de enfatizar las condiciones en las que viven estos niños y las carencias a las que se enfrentan. En la segunda parte se analiza la vinculación de Oportunidades con las escuelas con el fin de identificar cuáles son las acciones específicas que aquél ha emprendido en el ámbito educativo de nivel primaria para contribuir al mejoramiento del rendimiento escolar de estos becarios. Después de analizar estos dos aspectos (entorno familiar y social y vinculación del programa con las escuelas) se presentan los resultados de la evolución de los niños becarios en cuanto al rendimiento escolar desde su ingreso a primer año de primaria hasta el grado que cursaban en el ciclo escolar 2006-2007, el objetivo de este análisis es identificar si hubo cambios a partir de su ingreso como becarios de Oportunidades. En el cuarto apartado se presentan algunas conclusiones.

4.1 Algunos impactos del programa en las familias beneficiarias según su propia percepción. Dos estudios de caso en una comunidad rural y una urbana del municipio de Mexicali

Como se dijo en el apartado 3.5. del capítulo anterior, la percepción de los beneficiarios acerca del impacto del programa en su familia y en sus condiciones de vida es de vital importancia considerando que Oportunidades se basa en suposiciones acerca del comportamiento de la población beneficiaria. Estas suposiciones tienen que ver con un cambio en el comportamiento de los grupos de atención con lo que se pretende romper con los círculos intergeneracionales de pobreza de las familias potenciando sus capacidades mediante la alimentación, la salud y la educación. De aquí que este análisis nos servirá para ver los impactos del programa en cuanto a los cambios en el comportamiento y expectativas de los beneficiarios según su propia percepción.

Para conocer la percepción de los beneficiarios respecto a los impactos que el programa ha tenido en su familia se organiza la información recabada de las encuestas en seis bloques: a) hábitos y habilidades, b) percepción sobre la educación, c) entorno familiar y social, d) percepción de sí mismos respecto a los apoyos del programa y e) expectativas de los beneficiarios. Posteriormente se elabora un índice de cada uno de estos bloques (con excepción del último que consiste en una pregunta y sus variantes) como en el caso anterior sobre la percepción de la atención recibida por parte del programa (Ver cuadro No. 1).

Las preguntas que se hicieron referentes al primer punto, hábitos y habilidades, tienen que ver con los tres aspectos principales que abarca el programa: alimentación, salud y educación. En lo referente a la alimentación se les preguntó si sus hábitos alimenticios habían cambiado a partir de su incorporación a Oportunidades, sólo el 36.11% del área rural contestó que sí habían cambiado mientras que en el área urbana 65.21% contestó que sí; también se les preguntó si la alimentación familiar había cambiado en el sentido de mejorar, el 75% de la zona rural contestó que sí había mejorado y el 78.26% de la zona urbana contestó que su alimentación había mejorado a partir de su ingreso a Oportunidades.

Una interpretación de estos resultados podría ser que, en general en el área rural no cambiaron los hábitos alimenticios (por ejemplo, la forma de preparar los alimentos, los horarios de comida, etc.) debido a que no se modificaron factores como el acceso a agua potable dentro de la vivienda o las escasas opciones en el mercado para adquirir diferentes tipos de productos. No así para el área urbana donde el porcentaje fue más alto lo que podría deberse a que en general se cuenta con las condiciones para cambiar ciertos hábitos con mayor facilidad que en el área rural; por ejemplo, agua potable dentro de la vivienda y mayor acceso a diferentes opciones en el mercado para adquirir una mayor variedad de productos y de distinta calidad. En cuanto a la mejora en la alimentación, en los dos casos el porcentaje de encuestados que respondió afirmativamente fue alto, ya que dijeron utilizar el apoyo del programa principalmente en la alimentación.

Respecto al ámbito de la salud se les preguntó si los servicios de salud a los que se encuentran inscritos en el programa les habían sido de utilidad, el 94.44% de la zona rural contestó que sí le habían sido útiles y el 91.30% de la zona urbana dijo que sí le habían sido de utilidad; a la pregunta de si habían cambiado algunos hábitos con respecto al auto-cuidado de la salud familiar, el 88.88% contestó que sí en el área rural, el porcentaje en la zona urbana fue similar con un 82.60% que contestó que sí habían cambiado sus hábitos en ese aspecto.

Los resultados muestran que un porcentaje muy alto de los beneficiarios tanto para el área rural como para el área urbana, tienen una opinión favorable en cuanto a los servicios de salud que les brinda el programa y consideran que ha habido un cambio en sus hábitos de auto-cuidado de la salud. Este impacto del programa es el esperado debido a que constantemente los beneficiarios, y en especial sus titulares, reciben educación en salud y mayor atención que no solamente se limita a atender problemas existentes sino sobre todo, reciben educación y atención preventiva. No parecen existir grandes diferencias entre el área rural y la urbana en cuanto a la percepción favorable en el ámbito de la salud.

Estos resultados son consistentes con el testimonio de algunos funcionarios que afirman que los beneficios más visibles se observan en la salud y en la higiene de las familias, principalmente se manifiesta en las titulares como comenta un funcionario de la Secretaría de

Salud: “Si hemos visto el cambio, tenemos personas que te dicen cual es el paquete básico y te lo dicen muy bien y si es visual, hay situaciones de higiene, tu de repente llegabas a las comunidades y veías a las señoras y los niños que iban sucios y de repente empiezas a ver el cambio en ellos de que ya van más limpios...”

En el último aspecto de este bloque (la educación) se les preguntó si habían mejorado los promedios escolares de sus hijos a partir de su incorporación al programa. Sólo el 52.78% de los encuestados en la zona rural afirmó que los promedios de sus hijos habían mejorado mientras que para la zona urbana el porcentaje fue de 56.52%, similar al área rural; también se les preguntó si había disminuido el número de faltas de sus hijos a la escuela en el área rural el 44.45% contestó que sí, en cambio en el área urbana el porcentaje fue mucho menor sólo el 30.43% contestó que sí había disminuido el número de faltas de sus hijos a la escuela.

Según estos datos, el porcentaje de titulares que percibe algún impacto del programa referente a la educación de sus hijos expresado en la disminución de faltas a la escuela y en el rendimiento escolar (medido en la calificación) de sus hijos fue muy bajo tanto para el área rural como para el área urbana. Esta percepción de los titulares del programa podría explicarse por el hecho de que la única corresponsabilidad que se les exige es que sus hijos asistan a la escuela sin el compromiso de mejorar su rendimiento escolar lo que podría generar que no se sientan comprometidos con la educación de sus hijos y por tanto, que no perciban mejorías. Aunque se esperaría que la percepción fuera alta en cuanto a la disminución de las faltas, la explicación de porqué no es así, podría encontrarse en el testimonio de uno de los directores entrevistados que afirman que muchas veces ellos no reportan las faltas para no tener problemas con los padres cuando no les llega el apoyo de becas por inasistencias, sólo cuando ya son muy considerables:

“Yo nunca había reportado las faltas, nunca las había reportado porque no habían sido tan considerables, ahora bueno vamos a ver que pasa. Nosotros fuimos y hablamos con los niños, ‘ustedes no deben de faltar -grupo por grupo- porque pertenecen al programa Oportunidades’, pero esta fue una contribución extra de la dirección porque no es mi responsabilidad el manejo del programa... entonces vamos a esperar a que en el momento que yo reporte las faltas cual es la respuesta, si es que esto tiene una respuesta que va a ser agresiva porque está afectando lo económico.”

Además, también los directores entrevistados comentan que hay muy poco compromiso de parte de los padres de los becarios Oportunidades en cuanto a la educación de sus hijos y el compromiso con la escuela como comenta uno de ellos: “lamentablemente todos ellos que no pertenecían a Oportunidades ahora sienten que no tienen que apoyar a la escuela porque quien les apoya es externo y contamos con menos presencia de ellos.”

El segundo bloque de preguntas se orienta a indagar si hubo cambios en la percepción de los beneficiarios hacia la educación. La primera pregunta al respecto fue si habían cambiado su percepción sobre la importancia de la educación a partir de su ingreso como beneficiarios a Oportunidades, el 52.78% del área rural contestó que sí había cambiado y al preguntarles si consideraban que la educación es importante para mejorar las condiciones de vida de las personas el 100% contestó que sí, de manera muy similar los porcentajes en el área urbana fueron del 52.17% y 100%, respectivamente. Se les preguntó también si consideraban que había cambiado la percepción de sus hijos referente a la educación a partir de su ingreso como becarios de Oportunidades, el 75% en el área rural contestó que sí y para la zona urbana este porcentaje fue de 60.87; se les preguntó si sus hijos deseaban estudiar una carrera profesional, el 80.56% de la zona rural contestó que sí mientras que en la zona urbana el 91.30% contestó afirmativamente. Al preguntarles si consideraban necesario que sus hijos estudiaran una carrera profesional el 100% de los encuestados tanto para el área rural como para el área urbana contestó afirmativamente pero al preguntarles si creían que sus hijos estudiarían una carrera profesional en el futuro sólo el 72.22% del área rural contestó que sí mientras que el 11.11% contestó que no y el 16.67% contestó que no sabía, los porcentajes para el área urbana fueron casi iguales: 73.91%, 13.04% y 13.04%, respectivamente.

En general, se puede resumir que las expectativas de las titulares del programa en cuanto a la educación son alentadoras en las dos comunidades. En particular, las expectativas de los becarios según la percepción de sus madres, sobre una educación de nivel profesional también son altas siendo aproximadamente 10% más altas en la comunidad urbana, probablemente como resultado de mayores opciones y mayor accesibilidad a los servicios de educación superior que en la comunidad rural. En cuanto a las expectativas de las titulares sobre si sus hijos accederían a una educación de nivel superior o profesional, se muestran

resultados muy similares para las dos comunidades, casi tres cuartas partes cree que sus hijos si estudiarán una carrera profesional lo que resulta ser un porcentaje alto considerando las características (de pobreza) de esta población.

Las preguntas que se realizaron referentes al cambio en el entorno familiar y social de las familias beneficiarias fueron cuatro. Primero se les preguntó a las titulares si consideraban que habían cambiado las condiciones de vida de ellas y de sus familia a partir de su ingreso a Oportunidades, el 91.66% en la comunidad rural contestó que sí mientras que en la comunidad urbana un 73.91% contestó afirmativamente. La segunda pregunta tiene que ver con las condiciones materiales de su vivienda, se les preguntó si a partir de su ingreso al programa habían mejorado las condiciones materiales de su hogar a lo que el 72.22% del área rural dijo que sí, mientras que en el área urbana sólo el 30.43% contestó que sí. Las dos últimas preguntas se refieren a las relaciones comunitarias. Se les preguntó si creían que se habían fortalecido las relaciones comunitarias con el programa Oportunidades a lo que el 77.78% de la zona rural contestó que sí, no así en la zona urbana donde sólo el 39.13% contestó afirmativamente; enseguida se les preguntó si creían que existía alguna diferencia entre las familias beneficiarias y las no beneficiarias de Oportunidades, el 58.33% en la zona rural contestó que sí existen diferencias mientras que el porcentaje en la zona urbana fue mucho menor representando el 30.43% que contestó afirmativamente.

Se observa una gran diferencia entre los porcentajes del área rural y urbana de los encuestados que perciben que a partir de su ingreso al programa han mejorado las condiciones materiales de su hogar siendo en el área rural bastante alto (casi tres cuartas partes) y muy bajo en la comunidad urbana (poco más de una cuarta parte). La explicación podría ser que en la zona urbana los costos de vida aumentan por la transportación, las rentas y otros servicios que son más caros que en el área rural, por lo que el apoyo del programa se utiliza en los mismos, mientras que en la zona rural, debido a que el costo de vida puede ser menor, hay más oportunidad de canalizar el apoyo del programa a mejoras en la vivienda.

En lo referente a las relaciones comunitarias se puede observar que un porcentaje considerablemente alto en la comunidad rural percibe que si se fortalecieron mientras que para

la comunidad urbana este porcentaje fue muy bajo. Sin embargo, más de la mitad de las titulares encuestadas en el área rural considera que existen diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios del programa. Esta contradicción puede originarse en el hecho de que algunas de las que contestaron afirmativamente a la primera pregunta, se referían a formar parte de un grupo comunitario que conforman los beneficiarios del programa pero no en general a toda la comunidad.

De acuerdo al testimonio de algunas titulares estas diferencias surgen por la inconformidad de quienes no han sido beneficiados por el programa y que muchos de ellos cumplen con el perfil para ser incluidos como beneficiarios. Estos conflictos podrían surgir mayormente en estas áreas rurales donde todas las familias se conocen y saben exactamente quiénes reciben los beneficios del programa. También el director de la escuela de esta comunidad aportó información relevante para concluir que más que contribuir al fortalecimiento de las relaciones comunitarias, Oportunidades ha provocado una lucha entre las familias, al menos en la comunidad rural analizada, por acceder al programa como comenta que ocurrió al inicio: “Si, en la lucha por entrar, fue una batalla campal entre padres de familia que tenemos que tolerar muchas veces esa fricción y nosotros (como escuela) de cierta manera que no tenemos relación somos evidenciados por una u otra cosa.”

Este no parece ser el caso de la comunidad urbana analizada donde el porcentaje de titulares encuestadas que percibían que si había diferencias en este sentido, fue muy bajo al igual que el porcentaje de quiénes creían que si se habían fortalecido las relaciones comunitarias. Estos resultados para la comunidad urbana parecen congruentes con la movilidad población que existe en las áreas urbanas donde muchas de las familias, incluso vecinos, no se conocen lo que disminuye las posibilidades de conflictos entre familias por pertenecer o no a Oportunidades.

Para conocer cuál es la percepción de sí mismos se les hizo dos preguntas. Se les preguntó cómo consideraban los apoyos que reciben del programa: como un derecho de las familias a recibir este apoyo ó como un apoyo voluntario por parte del gobierno, sólo el 30.56% de la zona rural contestó que lo consideraban un derecho mientras que en el área

urbana el 34.78% lo consideró un derecho. En cuanto a su sentir acerca de los apoyos que reciben por parte del gobierno se les dio una serie de opciones (conformidad, inconformidad, confianza, desconfianza, agradecimiento u otro), en el área rural el 30.56% dijo sentir conformidad hacia el gobierno por los apoyos que recibían, el 2.78% dijo sentir confianza y el 66.67% expresó sentir agradecimiento, en el área urbana fueron del 47.83%, 8.70% y 56.52%, respectivamente.

Lo que estos datos nos arrojan es que en general un porcentaje que podría considerarse alto de beneficiarios perciben que el apoyo que reciben del programa no es un derecho sino más bien un favor que hay que agradecer al gobierno. Esta percepción es más marcada en la comunidad rural que en la urbana con casi un 20% más que siente agradecimiento hacia el gobierno por los apoyos del programa. Estos resultados podrían no contribuir con el objetivo del programa que es romper los círculos intergeneracionales de pobreza y con ello todo el entorno que implica la pobreza, debido a que los pobres se perciben a sí mismos como sujetos dependientes de las dádivas de los gobiernos y no como sujetos de derecho a una vida digna, y con ello siguen heredando a sus hijos esa percepción negativa de sí mismos.

En cuanto a las expectativas de los beneficiarios para el futuro se les preguntó si creían que las condiciones de vida de su familia podrían mejorar en el futuro, el 100% en los dos casos, rural y urbano, contestaron que sí de los cuáles 52.78% del área rural contestó que sería mediante el trabajo que podrían mejorar, el sólo el 27.78% mediante la educación y el 38.88% mediante los apoyos que reciben del programa. En el área urbana el 33.73% dijo que podrían mejorar mediante el trabajo, el 45.83% mediante la educación y sólo el 16.66% dijo que podrían mejorar mediante los apoyos que reciben del programa.

Como podemos ver, en el área rural se le da mas peso al factor trabajo como el medio por el cuál las familias podrán mejorar sus condiciones de vida en el futuro seguido del factor apoyos del programa y en último lugar la educación como el medio para mejorar en el futuro. De manera contraria en la comunidad urbana se le dio mayor peso a la educación como el medio por el cuál podrían mejorar sus condiciones de vida en el futuro, en segundo lugar por el trabajo y en último lugar por los apoyos del programa. Las expectativas del área urbana

sobre la educación se podrían explicar, como dijimos antes, por una mayor accesibilidad a los servicios educativos y una mayor oferta que en el área rural. En cuanto a los apoyos del programa éstos mostraron ser un factor de mayor importancia para el área rural que para la urbana lo que puede deberse a que en el área rural los apoyos del programa representan una alternativa importante considerando las escasas fuentes de trabajo que existen.

Cuadro 4.1 Índices de percepción de los beneficiarios sobre el impacto de Oportunidades en su familia y en su entorno social

Porcentajes de percepciones positivas respecto de:		% Comunidad rural	% Comunidad urbana
Mejoramiento de hábitos y/o habilidades en:	Educación	48.61	43.47
	Salud	91.66	86.95
	Alimentación	55.55	71.73
Cambios sobre la educación		76.12	75.65
Cambios en el entorno familiar y social		74.99	43.47
Percepciones respecto de los apoyos recibidos por el programa		31.94	39.13

Fuente: Elaboración propia con información recabada de la encuesta aplicada a los beneficiarios

En términos generales, la percepción sobre impactos positivos del programa en cuanto a hábitos y habilidades en el ámbito de la educación es baja tanto para la comunidad rural como para la urbana; en el ámbito de la salud los resultados se muestran muy favorables para las dos comunidades y; en cuanto a alimentación se percibe un mayor impacto en el área urbana que en el área rural considerándose alto en la primera y bajo en la segunda. En lo que respecta a los cambios en la percepción sobre la educación se encontraron resultados similares para las dos comunidades, poco más de tres cuartas partes muestran impactos positivos debido a su ingreso a Oportunidades en cuanto a su percepción sobre la educación y las expectativas de continuar hasta un nivel superior. Referente a la percepción de las titulares sobre el cambio en el entorno familiar y social a partir de su ingreso a Oportunidades el índice se muestra alto para la comunidad rural, no así para la urbana cuyo índice se muestra por debajo del 50%. La percepción de las titulares sobre sí mismas con respecto a los beneficios que reciben del

programa se puede calificar como negativa para las dos comunidades ya que el índice que muestra que se perciben como sujeto de derecho y no como sujeto de caridad es muy bajo.

4.2. La vinculación de oportunidades con los planteles educativos

Como se explicó en el primer apartado, el encargado de becas Oportunidades es el único personal dentro del SEE que realiza actividades administrativas referentes a la certificación de las corresponsabilidades del sector educativo a nivel primaria en el estado. Lo hace auxiliándose de los supervisores de zona para la entrega y recepción de los formatos E2, mediante los cuáles se certifica la asistencia de los niños a la escuela y anualmente los formatos E1 para certificar la inscripción de los becarios cada ciclo escolar. Los supervisores se encargan de entregar los formatos a los directores de las escuelas que cuentan con becarios de Oportunidades. Una vez que los formatos son llenados por los directores de las escuelas, éstos los regresan al área administrativa por la misma vía (los supervisores).

La vinculación de Oportunidades con los planteles educativos parece limitarse al llenado de estos documentos, que no es cosa menor considerando que a través de ello se verifica que se cumpla con los requerimientos del programa: asistencia regular de los niños a clases y permanencia en el sistema educativo. Pero a decir de los directores entrevistados, eso se vuelve una cuestión de trámite burocrático ya que no hay comunicación directa de Oportunidades con las escuelas y no hay un seguimiento referente al rendimiento escolar de los niños ni a su situación familiar, que indudablemente repercute en su educación. A decir de uno de lo entrevistados “... lo que sí implica es un trabajo burocrático que tenemos que realizar y no es tiempo de peso aunque si nos quita tiempo que podríamos dedicar frente a grupo pero lo hacemos por el beneficio de los niños y no nos pesa pero si es un trabajo burocrático que tenemos que realizar. No podría decirse que es una obligación de los maestros pero lo hacemos...”

Esta desvinculación resultó evidente al solicitar información a las escuelas seleccionadas sobre el rendimiento escolar de esos niños esperando que se contara con alguna especie de archivo donde se pudiera consultar el récord de faltas, el rendimiento escolar y alguna otra información referente a Oportunidades. En ninguna de las dos escuelas se contaba

con algo similar, el único documento con que cuenta la escuela es una copia de los formatos que envía, que en el caso de estas dos escuelas, en algunas ocasiones los directores los fotocopian para respaldarse de que enviaron la documentación, pero en realidad no tiene ningún uso. Así que la información referente a los becarios Oportunidades hay que desglosarla de los documentos oficiales que utilizan las escuelas.

Por su parte los profesores pueden estar enterados o no de quiénes son becarios de Oportunidades ya que no realizan una función adicional a las que normalmente desempeñan. Llenar la lista de asistencia es una obligación diaria de los profesores, así que lo hacen para todos los alumnos. Es el director de la escuela o algún profesor asignado quién se encarga de llenar los formatos con información de las listas de asistencia que los profesores presentan a la dirección.

El vínculo que la administración de Oportunidades ha tratado de establecer con las escuelas es a través de la vocal de educación del Comité de Promoción Comunitaria, lo cuál para el caso de estas escuelas, no se ha dado. Uno de los directores comenta en referencia a la vocal de educación: “siento que está haciéndole falta a este programa que constate su vinculación con la escuela porque tengo entendido que ellos tienen un encargado de lo que es el enlace con la escuela y eso no se da, se vuelven pleitos y chismes y no se llega a nada como que hace falta que ellos le den más seguimiento a esto.” Por su parte, una de las vocales entrevistadas señala que esta vinculación no se ha dado debido a que en un principio se intentó intervenir en cuestiones educativas acudiendo a la escuela para solicitar información sobre los becarios pero, según su testimonio, el director de la escuela rechazó esta participación principalmente porque no la consideró como oficial. Es para evitar conflictos con el director de la escuela y profesores que evitan este tipo de contacto.

Pero las mismas vocales reconocen que en ocasiones no están capacitadas para orientar debidamente a las demás beneficiarias, algo comprensible considerando que aquéllas son también objeto de la problemática que se atiende, que en este caso es la pobreza extrema y condiciones de marginación. El hecho de que sean las mismas beneficiarias quienes eligen a sus vocales, que éstas sean también beneficiarias y que desempeñan su labor de manera

voluntaria deja a la administración del programa sin ninguna autoridad para exigir el cumplimiento de las tareas que se les encarga a las vocales. Por lo tanto, cuando este *canal* no funciona se pierde esta comunicación entre los planteles educativos y la administración de Oportunidades.

En el caso de las dos escuelas estudiadas el único contacto referente a Oportunidades es mediante la supervisión de zona del sector educativo y sólo para la entrega de los formatos, según manifestaron los entrevistados. La información que reciben del programa se concreta a los folletos que el SEE les envía con indicaciones sobre como llenar los formatos y sobre las directrices generales de Oportunidades. Uno de los directores comenta:

“Nosotros tratamos de favorecer al (niño) que lo necesita pero no hay como que una institución grande como Oportunidades pudiera ampliar estos apoyos porque DIF son sólo 25 becas (en referencia a que la dirección propone a los alumnos que reciben estas becas), que hagan estudios, que vengan a las escuelas no nada más que nos manden el papelito. Que vengan a la escuela y vean las necesidades que hay, que pongan trabajadores sociales y vean como se puede apoyar ‘porque este niño si’, ‘su situación familiar es así’, que vean las situaciones. Entonces, que ampliaran por ejemplo, con trabajadores sociales en las escuelas para apoyar al niño. Si apoyamos al niño, México va a estar mejor.”

En este sentido, se señala en la evaluación externa de Oportunidades 2007 que *“Oportunidades no produce actualmente ningún componente o actividad que incida directamente en la calidad de la educación, para garantizar que los impactos en escolaridad se conviertan en capacidades y funcionalidades útiles en los mercados laborales”* (Soto y Mora 2007: 92). Es decir, la única función del programa es entregar becas económicas a los estudiantes para disminuir el ausentismo y la deserción escolar, esperando que junto con los componentes de salud y alimentación, esto tenga efectos positivos en la educación.

Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado y como lo señalan diversas evaluaciones externas al programa (que se retoman en esta última parte) los resultados han sido diversos y no necesariamente han redundado en un mejoramiento en el rendimiento escolar de los becarios. Adelantando un poco, podríamos decir que especialmente los resultados en el nivel primaria no se muestran muy alentadores en este sentido.

4.3. La evolución del rendimiento escolar en los becarios de Oportunidades de educación primaria en una comunidad rural y una urbana

Oportunidades se plantea de manera general mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema ofreciéndoles servicios de calidad y mediante apoyos monetarios. En el caso del ámbito educativo, no se plantea como objetivo específico o directo, el mejoramiento en el rendimiento escolar de los becarios sino más bien busca disminuir el ausentismo y la deserción escolar bajo el supuesto de que esto tendrá como resultado indirecto una mejora en el rendimiento escolar de los becarios. De esta manera busca contribuir para que los niños y jóvenes concluyan su educación básica y media superior de modo que tengan la posibilidad de acceder a la educación superior.³²

Sin embargo, estos supuestos del componente educativo del programa a nivel primaria se enfrentan con dos dificultades que se identifican a la luz de los resultados de la presente investigación. La primera es que las condiciones en las que se entregan los servicios de educación no cambian en ningún aspecto, como se expuso en el apartado anterior, la vinculación con los planteles educativos de educación primaria se remite a un acto meramente administrativo. Es decir, no mejora la calidad de la enseñanza, no mejora la infraestructura de las escuelas, no se da ningún servicio de atención adicional para estos niños (al menos no como resultado directo del programa). Tal como se plantea en la evaluación externa de Oportunidades 2007 “el programa se ha centrado sólo en las insuficiencias de la demanda de los servicios educativos, sin considerar las deficiencias en calidad de la oferta institucional, asumiendo que los segundos los resolverían otros programas.” (Soto y Mora, 2007: 92). De manera que Oportunidades no mejora la calidad de los servicios educativos a pesar de que, como se identifica en el mencionado estudio, las escuelas con becarios Oportunidades son las de más baja calidad.

La segunda dificultad se refiere a que la permanencia escolar y la disminución del ausentismo (que son los objetivos específicos que se propone Oportunidades) no

³² Este planteamiento se encuentra en los objetivos señalados en las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008, numeral 2.1. y 2.2.

necesariamente redundan en un mejor nivel de aprovechamiento³³. La evaluación externa de impacto 2006 en el ámbito educativo muestra que los efectos del programa en aprovechamiento escolar fueron nulos en las escuelas primarias ubicadas en las zonas más marginadas mientras que en las zonas con un poco menos de marginación hubo mejoras aunque éstas fueron mínimas.³⁴ De aquí que, la permanencia y la disminución del ausentismo escolar no han sido suficientes para modificar patrones de comportamiento en el ámbito de la educación primaria, interviniendo otros factores de mayor peso como la calidad de las escuelas.

Para evaluar los resultados en el rendimiento escolar de los becarios de nivel primaria, se seleccionaron dos escuelas, una rural y una urbana. Se realizó un análisis sobre el rendimiento escolar de los becarios de Oportunidades que cursan el cuarto, quinto y sexto año de primaria en el ciclo escolar 2007-2008 en las dos escuelas seleccionadas, en total 34 niños en la escuela rural y 27 niños en la escuela urbana. El análisis consistió en calcular el coeficiente promedio por grupo de cambio en las calificaciones desde que ingresaron a la primaria para identificar si a partir de su ingreso como becarios a Oportunidades hubo alguna mejora en el rendimiento escolar. El análisis debería haber incluido a los becarios de tercer grado pero no fue así, debido a que en el momento de realizar la captura de los datos no se había concluido el ciclo escolar 2007-2008 y no hubo forma de calcular el coeficiente antes y después de ingresar a Oportunidades para el caso de los becarios de tercer grado. Tampoco se incluyeron estudiantes de primero y segundo grado de primaria ya que las becas se entregan a partir de tercer grado.

Los resultados en la escuela primaria rural

En el caso de los becarios de la escuela rural, los tres grupos analizados (cuarto, quinto y sexto grado en el ciclo escolar 2007-2008) muestran un coeficiente promedio positivo por grupo en el rendimiento escolar de primero a segundo grado cuando todavía no ingresaban al programa.

³³ Los términos de aprovechamiento escolar y rendimiento escolar se utilizarán indistintamente en referencia a las calificaciones obtenidas por los becarios en cada grado escolar.

³⁴ Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2006 realizada por Hernández, Mauricio, Bernardo Hernández y José Urquieta por encargo del Instituto Nacional de Salud Pública.

Esto significa que su calificación promedio por grupo mejoró en el segundo grado con respecto a la calificación promedio que obtuvieron en el primer grado.

Sin embargo, los tres grupos analizados presentan un coeficiente promedio negativo en el rendimiento escolar en el primer año como becarios, es decir, la calificación promedio por grupo para los tres grupos analizados bajó en tercer grado con respecto a su calificación del año anterior (segundo grado), aunque estos resultados no parecen significativos para el grupo de quinto grado (en todos los casos donde se menciona el grado escolar de cualquiera de los grupos se hará referencia al grado en el que se encontraban en el ciclo escolar 2007-2008).

Para el segundo año becados, el grupo de quinto grado mantiene la tendencia hacia la baja mostrando un coeficiente promedio negativo, esto significa que su calificación promedio por grupo de cuarto grado bajó con respecto a la del tercer grado. En cuanto al grupo que cursa el sexto grado en el ciclo escolar 2007-2008, se observó una mejoría en el segundo año becados, aunque ésta fue mínima y no fue significativa. No obstante, este grupo vuelve a presentar un coeficiente promedio negativo de cuarto a quinto grado, es decir, baja nuevamente su calificación promedio por grupo de quinto grado con respecto a cuarto grado (Ver cuadro 4.2).

Cuadro 4.2 Coeficientes promedio de mejoramiento en el aprovechamiento escolar de los becarios Oportunidades de cuarto, quinto y sexto grado (ciclo escolar 2007-2008) en la escuela primaria rural

Grado escolar 2007-2008	1ro. a 2do.	2do. A 3ro.	3ro. a 4to.	4to. A 5to.
Cuarto	0.020	-0.078	-	-
Quinto	0.036	-0.017	-0.039	
Sexto	0.014	-0.081	0.012	-0.061

Fuente: elaboración propia con información oficial de los formatos de Inscripción y Acreditación Escolar (IAE) de la escuela seleccionada

Lo anterior podría significar que Oportunidades tuvo un impacto negativo en el aprovechamiento escolar en algunos casos y en otros el impacto no fue significativo, es decir, no se observaron impactos positivos en el rendimiento escolar de estos becarios de la escuela

rural analizada para ninguno de los tres grupos como resultado de la exposición al programa. El único grado en el que se observaron cambios positivos en el rendimiento escolar promedio de cada uno de los grupos fue en el segundo grado cuando todavía no eran becarios de Oportunidades.

Los resultados en la escuela primaria urbana

En el caso de la escuela urbana, el grupo de cuarto grado de primaria muestra un coeficiente promedio negativo tanto de primero a segundo como de segundo a tercer grado. Esto significa, que al menos en el primer año que estuvieron becados, la tendencia hacia la baja en la calificación promedio no se modificó para este grupo aunque mejoró con respecto al año anterior que no se contaba con la beca.

En el caso de los becarios que cursan el quinto grado, se observa un coeficiente positivo de primero a segundo grado y se mantiene de segundo a tercer grado siendo mayor éste último. Sin embargo, el coeficiente de tercero a cuarto grado fue negativo. Esto quiere decir que la tendencia hacia la mejora en la calificación promedio por grupo se mantuvo de primero a segundo grado y de segundo a tercero pero ésta disminuyó en el cuarto grado con respecto a la calificación de tercero lo que muestra un decremento al segundo año de haber obtenido la beca.

En el último caso, el grupo de becarios de sexto grado, también mantiene una tendencia hacia el mejoramiento de las calificaciones con una intensidad creciente hasta el cuarto año. Pero en el quinto año se observa un coeficiente negativo bastante alto. Esto estaría indicando que después de dos años de recibir el apoyo de beca, la calificación promedio del grupo de sexto grado disminuyó notablemente en quinto grado con respecto a la calificación promedio de cuarto grado (Ver cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Coeficientes promedio de mejoramiento en el aprovechamiento escolar de los becarios Oportunidades de cuarto, quinto y sexto grado (ciclo escolar 2007-2008) en la escuela primaria urbana

Grado escolar 2007-2008	1ro. a 2do.	2do. A 3ro.	3ro. A 4to.	4to. a 5to.
Cuarto	-0.034	-0.018	-	-
Quinto	0.004	0.049	-0.059	
Sexto	0.003	0.029	0.035	-0.098

Fuente: elaboración propia con información oficial de los formatos de Inscripción y Acreditación Escolar (IAE) de la escuela seleccionada

Los resultados observados muestran diferencias entre los becarios de la escuela rural y los de la escuela urbana. En la escuela rural, en general se observan cambios negativos en el rendimiento escolar promedio de los grupos analizados desde el primer año de ingreso al programa. En la mayoría de los casos estos cambios son significativos por lo que se puede inferir que Oportunidades está teniendo un impacto negativo en el rendimiento escolar de los becarios de la escuela rural analizada. En cambio, en la escuela urbana los cambios encontrados en el rendimiento escolar promedio de los grupos estudiados después de haber ingresado a Oportunidades no muestran un comportamiento consistente pues se observan cambios positivos aunque muy pequeños y cambios negativos en diferentes años (de haber ingresado como becarios) para cada grupo. Dicho lo anterior, se puede inferir que en el caso de la escuela urbana los cambios positivos y negativos en el rendimiento escolar no muestran que haya habido un impacto consistente en el aprovechamiento escolar después de haber ingresado como becarios de Oportunidades por lo que esto significa que no se detecta algún efecto directo del programa para los grupos escolares analizados en la escuela urbana. Mientras el comportamiento individual de los estudiantes de la escuela rural en general mostró un mismo patrón, esto no sucedió así en los estudiantes de la escuela urbana pues el comportamiento fue irregular entre estudiantes becarios de un mismo grupo y entre ciclos escolares para un mismo estudiante becario, es decir hubo incrementos y decrementos en sus calificaciones después de haber ingresado al programa.

En la evaluación externa 2004 se encontraron resultados negativos en algunos grupos de edad al aplicar las pruebas de aprovechamiento Woodcock Johnson,³⁵ específicamente en el caso de las habilidades en matemáticas y escritura a becarios con exposición al programa de uno y un año y medio. Como señalan los autores, esto resulta imprevisto debido a que se esperaba un incremento debido al incremento también -aunque mínimo- en los grados de escolaridad como resultado de la exposición al programa. Los autores de esta evaluación establecen dos posibilidades de explicación a estos nulos o negativos resultados: “la baja calidad de ciertas escuelas puede ocasionar que algunos alumnos progresen de grado escolar sin mejorar su desempeño en las pruebas de aprovechamiento. Las inscripciones inducidas por *Oportunidades* también pueden haber incidido en la baja calidad de las escuelas, tanto por saturación como por la inclusión de estudiantes marginales que quizás desviaron recursos y atención de alumnos que podrían haber estado en la escuela en ausencia del programa.” (Hernández y Hernández, 2004: 43)

En relación con esto, en la evaluación externa de Oportunidades 2006, se señala que las características de las escuelas donde opera Oportunidades están fuertemente correlacionadas con el impacto del programa. Se establece que el impacto de Oportunidades en cuanto al incremento en los años de escolaridad es mayor cuando las escuelas disponibles son mejores. Se observa en dicho estudio que el efecto general del programa en la inscripción a secundaria aumenta en un 9.1% la matrícula escolar. Sin embargo, los resultados son diferenciados dependiendo de la calidad de la escuela medida en dicha evaluación por tres factores: la razón alumno-maestro, es decir, entre más alumnos por maestro menor el impacto positivo del programa; el nivel de educación de los maestros es el segundo factor, entre menor nivel de educación de los maestros menor el impacto de Oportunidades; y, el tercer factor es la existencia de un salón de cómputo encontrando que las escuelas que cuentan con uno, tienen mayores impactos medibles del programa en la inscripción (Hernández y Hernández, 2006).

De esta manera se pueden identificar diversos factores que podrían estar influyendo en los impactos nulos o negativos de Oportunidades en el ámbito educativo lo que implica que no

³⁵ Los autores señalan que esta prueba es una de las más utilizadas en Estados Unidos para medir el aprovechamiento escolar en edades de 2 a 90 años de edad. Para mayores especificaciones sobre el contenido de esta prueba consultar la Evaluación Externa 2004. (Hernández y Hernández, 2004: 31).

se haya dado el proceso de mejora en el rendimiento escolar de los becarios de nivel primaria de las escuelas analizadas, que indirectamente supone Oportunidades como se expresa en sus Reglas de Operación al hacer alusión al Desarrollo Humano:

“Un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios y la atención de la salud, porque favorece una mejor comprensión de la importancia de las medidas preventivas de salud e higiene. **Asimismo, la salud en los niños permite un mejor rendimiento en la escuela, al favorecer la continua asistencia escolar y un mayor nivel de atención en el aula.** Un buen estado nutricional es fundamental para el desarrollo y el ejercicio de las capacidades de aprendizaje de las personas. En correspondencia, un mayor nivel de escolaridad repercute sobre el estado nutricional, ya que puede favorecer la adopción de patrones alimentarios adecuados, así como el acceso a oportunidades de trabajo mejor remunerado.”³⁶

En primer lugar, según el testimonio recabado de los entrevistados, los padres de familia al asumirse como beneficiarios de Oportunidades y ya que es Oportunidades quien les entrega las becas escolares, sienten un compromiso hacia el programa y se desatienden de la escuela y con ello en parte de la educación de sus hijos como señala el director de la escuela rural: “No hay ningún tipo de comunicación, inclusive, pues lamentablemente todos ellos (los padres) que no pertenecían a Oportunidades ahora sienten que no tienen que apoyar a la escuela porque quien les apoya es externo y contamos con menos presencia de ellos.” La vocal de educación señala al respecto: “Aquí en los ejidos y en especial en este, la mayoría de los papás trabajan y los dejan encargados con alguien y si es muy común que falten porque muchas veces los que cuidan a los niños no les importa si ellos van a la escuela o no.” Es decir, Oportunidades no crea ninguna especie de compromiso en los padres sobre el rendimiento escolar de sus hijos y por ello, sólo se está pendiente de que cumplan con las asistencias a clases que cuando son demasiadas, solamente hay que ir a “justificar” las faltas a la escuela.

En segundo lugar, Oportunidades no implementa ningún tipo de actividad para trabajar con los niños becarios de Oportunidades, sus acciones se enfocan en los adultos, de manera especial, en las titulares del programa. Específicamente, estas acciones se centran en una orientación en el ámbito de la salud aunque se incluyen temas diversos como drogadicción, orientación sexual, familia, entre otros. Esto significa que gran parte de la responsabilidad de

³⁶ Numeral 3.1 de las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2008.

cambiar el entorno familiar se deja en las titulares cuando se sabe de la dificultad de romper estos círculos intergeneracionales de pobreza, que es lo que pretende el programa. Parte fundamental para lograr este objetivo, como el mismo programa lo reconoce, se centra en la educación. El hecho de no trabajar con estos niños también con una orientación como se da a las madres, podría ser parte importante de la explicación de la presencia de impactos nulos o negativos en el rendimiento escolar de estos niños becarios de Oportunidades.

Por último, la calidad de las escuelas no mejora como resultado de acciones emprendidas por Oportunidades como se señala en la evaluación 2007 en la cuál se recomienda a los organismos que tienen poder de decisión respecto al programa, que se evalúe la posibilidad de implementar acciones directas que incidan en el mejoramiento de la calidad de estas escuelas donde opera Oportunidades (Soto y Mora, 2007). Estos hallazgos son importantes considerando los resultados encontrados en la evaluación 2006 donde se observa que los impactos del programa en la inscripción escolar están correlacionados con la calidad de las escuelas, es decir, a mayor calidad de la escuela mayor impacto del programa (Hernández, B. y Hernández, M., 2006). Aunque los impactos en dicha evaluación se refieren a la inscripción escolar, podría esperarse que a mayor calidad de la escuela mejores resultados en el rendimiento escolar de los niños como se expone en la evaluación externa de Oportunidades 2004 cuando se señala que la baja calidad de algunas escuelas puede ocasionar que los niños progresen de grado sin mejorar su rendimiento escolar. (Hernández, B. y Hernández, M., 2004).

El hecho de que Oportunidades no implemente acciones conjuntas de mejora con las escuelas que atienden estudiantes becarios de Oportunidades nos habla de mantener un *status quo* en el sistema de educación. Esto no significa que efectivamente se mantenga el *status quo* en el sistema educativo de nivel primaria (no es objetivo de este estudio analizarlo) sino que se refiere a la concepción del diseño del programa de no intervenir con acciones directas para mejorar el sistema educativo como si lo hace en el caso de los centros de salud a los cuáles llega Oportunidades.³⁷

³⁷ Según información proporcionada por el sector salud estatal, a éstos se les dota de medicamento y en ocasiones de equipo para que puedan brindar un mejor servicio y porque además se realizarán acciones

Evidentemente no se podría esperar que las escuelas ubicadas en las zonas de más alta marginación (foco de atención de Oportunidades) fueran las mejor equipadas tanto en infraestructura física como en la calidad de la atención y por la problemática misma de la población a la que atiende que requeriría mayor especialización para lograr mejoras en los estudiantes de las áreas marginadas. Aunque la calidad de la atención o de la educación es un aspecto que no se analizó en este estudio, sí se pudo constatar en el trabajo de campo realizado, que las dos escuelas estudiadas se encuentran en condiciones de mal estado físico y de falta de equipamiento (ya sea de teléfono, de equipos de aire acondicionado, equipos de cómputo, etc.).

Respecto a este punto se puede decir que bajo la concepción del programa, la mejora en el rendimiento escolar de los becarios se deja a cargo de ellos mismos y de sus familias más que del sistema educativo al no implementar acciones para modificarlo en el ámbito de cooperación que pudiera ser de su competencia. Pero además, tampoco implementa acciones directas para modificar el comportamiento de los becarios o de los padres de los becarios con relación a la mejora en el rendimiento escolar en educación primaria. Como consecuencia de esto, los hijos de las familias beneficiarias no logran salir del círculo vicioso de marginación pues éste se reproduce no sólo en el hogar sino que esta marginación se extiende hacia el ámbito educativo en las escuelas con características de marginación que es el caso que se presenta para la generalidad de los grupos objetivo del programa.

Conclusiones

La encuesta realizada a las titulares beneficiarias de Oportunidades que tienen hijos becados por el programa en nivel primaria mostró resultados diferenciados para las dos comunidades pero en general se observan mayores impactos en las familias de la comunidad rural según la propia percepción de las titulares del programa. Por otro lado, los resultados también

adicionales a las que normalmente llevan a cabo los centros de salud que no se encuentran en las zonas de atención de Oportunidades. Además se asigna un presupuesto para la operación del programa.

presentan variaciones en los índices de percepción dentro de una misma comunidad dependiendo del componente o del tema que se trate.

En particular, la percepción de las titulares del programa mostró índices positivos muy bajos en dos componentes/temas: el mejoramiento de hábitos y habilidades en el componente de educación siendo menor en la comunidad urbana y la percepción de sí mismas con respecto a los apoyos que reciben del programa siendo menor en la comunidad rural. No así en la percepción sobre el mejoramiento de hábitos y habilidades en el componente de salud donde se muestra el índice positivo más alto para los dos casos siendo mayor en la comunidad rural. También se observan cambios positivos en alrededor de tres cuartas partes de las encuestadas en cuanto a la percepción sobre la importancia de la educación para el mejoramiento de las condiciones de vida. Por último, los cambios en el entorno familiar y social según la percepción de las titulares del programa, muestran un índice alto en la comunidad rural y muy bajo en la urbana invirtiéndose el papel en el índice de mejoramiento de hábitos y habilidades en el componente de alimentación.

De lo anterior puede concluirse que en general el programa ha tenido, según la percepción de las beneficiarias, mayores impactos en la comunidad rural que en la urbana. En esta misma línea, de manera particular se observa que el impacto del programa en el mejoramiento de hábitos y habilidades en el componente educativo y en la percepción de sí mismas con respecto a los apoyos que reciben del programa ha tenido escasos resultados positivos mientras que el componente de salud se muestra como el que mayores impactos positivos ha tenido en las familias.

Los hallazgos encontrados en cuanto al tema de la salud no sorprenden ya que de acuerdo a los testimonios de algunos actores entrevistados los cambios más visibles en estas familias tienen que ver con el aspecto de la salud, un hecho que habría de esperarse dado que las acciones más fuertes que implementa Oportunidades se enfocan en el ámbito de la salud en temas como prevención, nutrición e higiene entre otros.

Los resultados observados en la encuesta referentes al ámbito educativo son consistentes con otros hallazgos observados en el presente trabajo de investigación y en otras evaluaciones externas a Oportunidades en cuanto al tema de la educación. En primer lugar, los resultados encontrados en el presente trabajo de investigación en cuanto al análisis del rendimiento escolar de los niños becarios de Oportunidades, muestran que el impacto del programa ha sido mayor en los grupos de estudiantes becarios de nivel primaria en la escuela rural que los de la escuela urbana aunque éstos han sido en sentido negativo, es decir, el programa ha tenido efectos negativos en el rendimiento escolar de los niños becarios en la escuela rural mientras que no se observan cambios consistentes y significativos en los grupos de estudiantes becarios de Oportunidades analizados en la escuela urbana a partir de su ingreso al programa.

En la evaluación externa de Oportunidades 2004 se reportan algunos resultados negativos en las pruebas de aprovechamiento en el caso de las habilidades en matemáticas y escritura que fueron aplicadas a estudiantes becarios de Oportunidades en el área rural. Algunas posibles causas de este decremento en el aprovechamiento escolar se atribuyen a la baja calidad de las escuelas que como se señala en la evaluación externa 2006 es notablemente más baja en las escuelas rurales que en las urbanas.

Por otro lado, también en la evaluación del 2004 se encontraron resultados positivos debido a la exposición a Oportunidades en estudiantes becarios urbanos en diversos aspectos educativos como grados de escolaridad, inscripción escolar, acumulación de grados y tiempo que los niños dedican a realizar sus tareas escolares. Sin embargo, se encontraron resultados negativos en la proporción de niños a los cuáles sus padres ayudan con las tareas escolares. Este podría ser un factor relevante en el rendimiento escolar de los becarios de Oportunidades ya que supone falta de incentivos familiares en los niños para mejorar su rendimiento escolar.

Se puede concluir que los resultados en el ámbito educativo en cuanto al rendimiento escolar de los becarios de Oportunidades no han sido los esperados aunque éste no es un objetivo directo del programa, sino más bien se le considera como un efecto que se producirá

por un lado, como resultado del mejoramiento de la alimentación y la salud de los niños y por el otro, como resultado de la disminución del ausentismo escolar.

Estos escasos resultados en el ámbito educativo en las dos escuelas analizadas se pueden atribuir a dos razones: en primer lugar, la vinculación de Oportunidades con los directores y profesores de los planteles educativos de nivel primaria, es precaria sino es que inexistente. Por ello, los directores realizan las actividades de certificación de corresponsabilidades (asistencia regular de los niños a clases) como un trámite burocrático más, sin ningún compromiso con el programa debido al desinterés de Oportunidades por acercarse directamente a ellos. Un acercamiento de Oportunidades con los profesores y directores de las escuelas con becarios de Oportunidades podría producir sinergias junto con otros organismos para mejorar la educación de los becarios de Oportunidades y no solamente aumentar los grados de escolaridad.

En segundo lugar, se atribuye solamente al individuo la capacidad para lograr una educación de calidad y mejorar su rendimiento escolar por lo que no se invierte en el sistema educativo de nivel primaria, sino sólo en los individuos. Esto significa que no se mejora la calidad de las escuelas (al menos en las dos escuelas analizadas) en ninguno de los aspectos en que se mide la calidad en los diversos estudios llevados a cabo para tal propósito (por ejemplo: presupuesto por alumno, razón alumno-maestro, la proporción de maestros con un menor nivel de educación, instalaciones de cómputo y el tipo de escuela e infraestructura física entre otros) como resultado directo de Oportunidades como se señala en la evaluación externa 2007.

Pero además la inversión en los individuos consiste en un apoyo económico y no en acciones que modifiquen de manera directa patrones y comportamientos en los estudiantes becarios que orienten hacia una mejora en el rendimiento escolar y hacia una perspectiva más amplia sobre las implicaciones de obtener mayores niveles de escolaridad. Este apoyo económico para incentivar la disminución en el ausentismo y la deserción escolar, podría no ser suficiente para lograr el rompimiento de los círculos intergeneracionales de pobreza, ya que la marginación del entorno familiar se reproduce en las aulas de las escuelas a las que asisten estos niños que viven en pobreza extrema.

CAPÍTULO V.

CONCLUSIONES GENERALES

Introducción

En este capítulo se retoman los hallazgos más importantes que responden a las interrogantes y objetivos propuestos en el presente trabajo de investigación. Se discute la relación de dichos hallazgos con las hipótesis de trabajo con el fin de establecer su aplicabilidad en el ámbito específico en el que se desarrollan los fenómenos analizados. Se exponen también posibles líneas de investigación que quedan abiertas para futuros trabajos que puedan ampliar el análisis presentado aquí.

En primer lugar se presentan algunas conclusiones sobre el modelo residual de política social y como se inscribe en él Oportunidades. En segundo lugar, se aborda de manera específica el diseño del programa y sus implicaciones en el proceso de implementación en el caso específico de Baja California. Enseguida se analizan los resultados referentes al enfoque de gestión intergubernamental en el nivel medio donde operan los implementadores del programa. Posteriormente, se exponen los resultados observados en cuanto a la gestión intergubernamental en el nivel más bajo e donde operan los funcionarios del programa que tienen contacto directo con los beneficiarios.

Adicionalmente, el estudio abre dos líneas de investigación que se proponen para trabajos posteriores y que puedan enriquecer los hallazgos del presente trabajo de investigación. En primer lugar, propone la inclusión de estudios comparativos estatales sobre el análisis del proceso de implementación del programa Oportunidades bajo el enfoque de gestión intergubernamental. En segundo lugar, propone la ampliación de la muestra de becarios para una análisis de su rendimiento escolar en los mismos términos en que se analiza en el presente trabajo y la inclusión de grupos de control.

El programa Oportunidades en el contexto del modelo residual de la política social

En las últimas tres décadas ha predominado una visión neoliberal en la construcción de la política social en México. Sin embargo, no se puede hablar de un único modelo de política social porque convergen elementos de distintas corrientes y visiones sobre lo que es y debe ser un estado de bienestar. De esta manera, diversos autores señalan que en México la tendencia ha sido hacia la fragmentación de la política social con todas las implicaciones que ello conlleva, como el hecho de que no se tenga una visión clara de cómo abordar los problemas sociales.

De modo que todo ello ubica al régimen de bienestar mexicano hacia lo que algunos autores han llamado la residualización de la política social (Barba, 2007b). Cabrero señala que en el caso de México no se identifica un solo tipo de política social. Por el contrario, hay una diversidad por lo que puede decirse que la agenda de políticas sociales no tiene un comportamiento monolítico sino que cada componente de la misma puede presentar prácticas y orientaciones muy diferentes (Cabrero, 2007). En este contexto se puede ubicar el programa Oportunidades que combina diversos elementos que están en contraposición entre los que se identifican la centralización en la toma de decisiones que es contrario a la visión neoliberal y la focalización en las familias más pobres del país como el principal elemento del enfoque neoliberal.

En este sentido, la centralización en la toma de decisiones de Oportunidades parece indicar un regreso hacia el centro o lo que algunos autores denominan “la re-centralización” debido a que como identifica Cabrero (*Ibid.*) la incapacidad de los Estados centrales para convertirse en lo que llama un Estado “regulador a distancia” ha generado una desarticulación y dispersión de las políticas públicas que en ocasiones genera que las políticas se neutralicen entre sí, que fue una de las características que distinguió al Pronasol y que después Progres y Oportunidades han tratado de remediar centralizando la política social de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, otro elemento de vital importancia en cuanto al tema de la centralización de Oportunidades lo representa el concepto de coordinación intergubernamental que sustituye al concepto de descentralización por la resistencia del gobierno central a

renunciar al control de la política social. La coordinación intergubernamental del programa puede ser vista como un punto intermedio entre la centralización y la descentralización o como una contención entre estos dos extremos como señala Cabrero (*Ibid.*), pero que en un momento dado puede servir como puente para transitar a un extremo u otro.

El diseño de Oportunidades y su implementación en Baja California. Una perspectiva de arriba hacia abajo

Uno de los objetivos de la presente investigación fue determinar si la perspectiva *de abajo hacia arriba* se encuentra presente en Oportunidades y en qué medida se podría adaptar este enfoque a una política con criterios generales de focalización para todo el país. Al respecto, se puede decir que el modelo de política social en el que se inscribe el programa Oportunidades fue concebido con una perspectiva de *arriba hacia abajo*, es decir, las decisiones de política se toman de manera vertical en el nivel central y se implementan de manera coordinada con los gobiernos estatales. El gobierno federal controla y distribuye los recursos financieros y desempeña el papel de diseñador, supervisor y evaluador de los resultados mientras que los gobiernos estatales se enfocan en la implementación, controlando la información y prestando los servicios de educación y salud a través de sus redes de distribución existentes (escuelas, centros de salud, hospitales, etc.).³⁸

El programa tiene una reglamentación muy rígida y opera con criterios generales para todo el territorio nacional. Su principal característica es la focalización al nivel de los hogares más pobres del país y específicamente en el individuo como su centro de atención. Tal como está formulado el programa se puede determinar que la perspectiva *de abajo hacia arriba* no ha sido objeto de consideración en sus transformaciones a través del tiempo, ya que los cambios en el diseño a lo largo de sus 6 años de existencia como Oportunidades y cinco como Progresá, se han decidido a nivel central siendo aplicables a todo el territorio nacional sin que prevalezcan criterios estatales o locales, salvo alguna excepción, pero no para la generalidad. En este mismo sentido, se podría decir que la factibilidad de que en determinado momento se

³⁸ Esta fórmula de coordinación entre gobiernos es descrita por diversos autores y aquí se utiliza en vista de que Oportunidades responde a esa lógica (Agranoff, 1997; Bardach, 1980 en Tamayo, 1997)

podiera adoptar este enfoque es nula precisamente porque está concebido con una visión centralista y con una rígida normatividad que se impone de manera vertical.

Las implicaciones de una ausencia del enfoque *de abajo hacia arriba* adquieren relevancia cuando se trata de una política social nacional; en este caso el programa Oportunidades, que se implementa en un país con regiones heterogéneas desde los puntos de vista cultural, social y económico, enfrenta dificultades para adaptarse a estos contextos. Como se analizó en el tercer capítulo, las principales dificultades de operar el programa Oportunidades en el caso de Baja California se refieren a la baja cobertura, a la exclusión de familias que deberían estar dentro del programa pero que por cuestiones contextuales específicas de la pobreza en la región no se les llega a considerar como posibles beneficiarias, a la inestabilidad del padrón de beneficiarios por la dinámica de movilidad poblacional que se presenta en la entidad, y por último, a los impactos desiguales de los apoyos económicos. En este último aspecto, sobresale que los montos de los apoyos son iguales para todas las regiones, sin considerar las diferencias en los costos de vida que supone, en este caso, una región fronteriza.

En concordancia con los hallazgos en el trabajo de campo y documental del presente trabajo de investigación se puede establecer que resulta cierta la hipótesis de que a mayor capacidad de adaptación a contextos específicos, una política/programa social de corte nacional tendrá mayores probabilidades de éxito en un país con tanta heterogeneidad y se materializa cuando se analizan factores como los mencionados en el párrafo anterior. Es decir, en el caso específico de la implementación de Oportunidades en Baja California, podría esperarse que una mayor flexibilidad del programa para adaptarse a las condiciones específicas del estado produciría mejores resultados.

La gestión intergubernamental en el nivel medio de la escala jerárquica

Otro de los objetivos de la presente investigación fue valorar la importancia de la gestión intergubernamental en la implementación de Oportunidades en Baja California. En referencia a este objetivo, se encontró que las dificultades de implementar un programa como Oportunidades en un estado fronterizo parecen resolverse, al menos operativamente, por una

gestión intergubernamental llevada a cabo por los actores que implementan el programa en el nivel medio de la jerarquía, es decir, los funcionarios cuyas actividades son básicamente administrativas y que no tienen contacto directo con los beneficiarios más que eventualmente.

La rigidez de la normatividad del programa, haría pensar en un proceso burocrático en el cual los agentes implementadores del programa sólo siguen órdenes, donde las decisiones se toman en el centro y se cumplen *al pie de la letra* en el proceso de implementación. De manera contraria, la gestión intergubernamental, tal como fue definida en el presente estudio, se encuentra presente en la operación del programa Oportunidades en Baja California. Aunque su intensidad puede considerarse como baja debido a la rigidez de la normatividad, se muestra como un elemento importante para el logro de los objetivos operativos del programa.

En el caso de Baja California esta gestión intergubernamental parece ser impulsada por dos factores principalmente. Primero, existe un compromiso de los funcionarios por sacar adelante el programa debido a que se comparten los objetivos generales, es decir, las funciones que desempeñan referentes al programa son parte muy importante de los objetivos generales que realizan las dependencias a las que pertenecen. El segundo factor se refiere a la extracción partidista de los gobiernos encontrando que de acuerdo a la versión de los funcionarios ese nunca ha sido un factor importante. Sin embargo, el hecho de que el gobierno federal y el estatal pertenezcan a un mismo partido político puede explicar la ausencia de conflictos partidistas por una especie de acuerdo tácito entre los funcionarios que implementan el programa.

Del mismo modo se identifican diversas estrategias que los actores estatales han implementado para hacer operativo el programa. Aunque estas estrategias pudieran considerarse como mínimas, no es así si se toma en cuenta, como ya se dijo, la dificultad de aplicar un diseño de política/programa que fue concebido para atender problemas iguales pero en contextos diferentes y con causas distintas.

La gestión intergubernamental al nivel de contacto de los operadores con los beneficiarios de Oportunidades y algunos resultados en el ámbito educativo

Estos hallazgos referentes al enfoque de gestión intergubernamental parecen estar presentes sólo en el nivel medio y no tanto en el nivel más bajo de la jerarquía, es decir, los funcionarios que tienen contacto directo con los beneficiarios como en el caso de los profesores y directores de las escuelas analizadas en el capítulo IV. En el caso específico del ámbito educativo, hay una total desvinculación entre los diversos actores que supuestamente participan en el programa, no hay estrategias de cooperación entre Oportunidades, los planteles educativos y los padres de familia que apunten hacia un mejoramiento en el rendimiento escolar de los estudiantes becarios de Oportunidades.

En este sentido, no se conforman sinergias para atender la problemática educacional de estos niños produciendo resultados en algunos aspectos como inscripción escolar o aumento de grados de escolaridad como se señala en diversas evaluaciones externas del programa pero no en el rendimiento escolar de los grupos de becarios analizados en la comunidad rural y la urbana. Los resultados mostraron efectos negativos en el rendimiento escolar de los grupos de becarios en la comunidad rural y efectos nulos en los grupos de estudiantes becarios de la comunidad urbana.

Estos efectos del programa que pueden considerarse negativos, pueden atribuirse a por lo menos tres factores: la baja calidad de las escuelas como se ha señalado en diversas evaluaciones externas al programa (2004, 2006 y 2007); la desvinculación en el ámbito educativo entre Oportunidades, padres de familia, profesores y directores de las escuelas en las que opera el programa, todo ello derivado de que la única corresponsabilidad que se les exige a los padres es que envíen a sus hijos a la escuela y a los profesores que certifiquen su asistencia por lo que no se generan compromisos con el mejoramiento en el rendimiento escolar de los niños; y, finalmente, debido al hecho de que Oportunidades no lleva a cabo acciones dirigidas hacia estos niños para modificar comportamientos, como si lo hace con las titulares del programa, se podría estar desperdiciando un tiempo valioso para lograr romper con los círculos intergeneracionales de pobreza sin tener que esperar por varias generaciones.

Posibles líneas de investigación para otros estudios de caso

Se proponen dos líneas de investigación para futuros trabajos que pudieran enriquecer la presente investigación:

- Estudios comparativos de gestión intergubernamental entre estados: sería de gran utilidad poder analizar y comparar como se lleva a cabo la gestión intergubernamental en otros estados del país tanto en el programa Oportunidades como en otros programas sociales que implementa el gobierno federal en los estados y municipios del país. Lo anterior con la finalidad de explorar de manera más amplia el estado de la gestión intergubernamental y las posibilidades reales de éxito de este enfoque.
- Ampliación de la muestra de becarios para un análisis de su rendimiento escolar y la inclusión de grupos de control: también sería importante retomar este estudio ampliando la muestra y volviéndola aleatoria para que sea una muestra representativa. Además, sería interesante incluir grupos de control, que como ya se explicó en la exposición de la metodología utilizada en el presente trabajo, no fue posible incluir por cuestiones de falta de información precisa.

Bibliografía

Agranoff, Robert (1997) “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps.), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid.

Aguilar, Luis F. (1996) “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar, *La Implementación de las Políticas*, segunda edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 15-92.

Aguilar, Luis F. (2000a) “Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México” en José Luis Méndez (Compilador), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, pp. 125-136.

Aguilar, Luis F. (2000b) “Gestión gubernamental y reforma del Estado” en José Luis Méndez (Compilador), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, pp.

Arredondo, Vicente (2002) *Sin oportunidades nadie progresa*
http://anuario.ajusco.upn.mx/site/static/21-Vicente_Arredondo.doc

Bañón, Rafael (1997), “Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 17-50.

Barba, Carlos (2004) Régimen de bienestar y reforma social en México, documento elaborado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Barba, Carlos (2007a) “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII No. 39 Mayo-Agosto, pp.35-76.

Barba, Carlos (2007b) *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*, Universidad de Guadalajara (UDG), México.

Bardach, Eugene (2003), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas” en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 219-233.

Boltvinik, Julio, “Hacia dónde va la Sedesol”, en Diario La Jornada 5 de abril del 2002, México, D. F. (Nota periodística).

Boltvinik, Julio (2003), “Pobreza, derechos humanos y desmercantilización” en Mónica Gendreau y Enrique Valencia (Coord.), *Hacia la transformación de la política social en México*, Universidad Iberoamericana de Puebla/ UG/ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/ UNICEF/ INDESOL/ SEDESOL, México, pp. 53- 66

Cabrero, Enrique (2007), “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”, Documento de trabajo, Colección CIDE, México.

Canto, Manuel (2001) “Desarrollo social: descentralización y participación” en Cristina T. Penso D’Albenzio e Isabel Font Payán (Coord.), *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM, México, pp. 25-50

Carrillo, Alejandro y Gildardo H. Campero (2005) “La reforma de la administración pública en México” en Ricardo Uvalle (Coord.), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., México, pp. 123-155.

Cortez, Carlos (2001) “Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal” en Cristina T. Penso D’Albenzio e Isabel Font Payán (Coord.), *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM, México, pp. 195- 224.

Flores, María Elena (2002) “Modernización de la administración pública en la globalización” en José María Martinelli (Coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdéz, México, pp. 141-150.

Florestano, Patricia y Vincent Marando (1999) “La administración intergubernamental: el estado de la disciplina” en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (Comp.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. Traducción de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura, México, pp. 379-415.

Forester, John (1992) “La racionalidad limitada y la política de salir del paso” en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 315-340.

Friedberg, Erhard (1993), “Las cuatro dimensiones de la acción organizada”, *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 2, Jul-Dic, pp. 283-313.

Guillén, Tonatiuh (2007) “Frontera norte: los contrastes de la calidad de vida”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 81, pp. 9-32.

Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (2001) *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Traducción de Pastor Jesús Andrade y Mónica Utrilla bajo la coordinación de Mauricio Merino y Manuel Quijano. 2da. Edición en español, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, México.

Lindblom, Charles (1996), “La ciencia de ‘salir del paso’” en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 201-225.

Luna, Matilde (1999), “Gobierno, actores y transmisión de demandas” en Manuel Quijano *et al.*, *Políticas públicas y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, pp. 111-149.

- Majone, Giandomenico** (1992) “La factibilidad de las políticas públicas” en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 393-432.
- Martínez, Evangelista** (2001) “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México” en Carlos Arteaga y Silvia Solís (Coord.), *La política social en la transición*, Plaza y Valdez S.A. de C.V., México, pp. 140-163.
- Martínez, S. y Laura Flamand** (2008) *Coordinación intergubernamental en México. Antecedentes, modos imperantes e impactos sobre la hechura de políticas públicas*, Documento de trabajo para proyecto de Investigación.
- Mazmanian, Daniel y Paul Sabatier** (1989) *Implementation and Public Policy with a New Postscript*, Lanham/University Press of America, New York.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoening** (1992) *Las políticas públicas*, traducción de Salvador Carrillo, Ariel, Barcelona.
- Moore, Mark** (1996), “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 185-214.
- Moreno, Pedro** (2001), “Nuevos actores e implementación de la política social” en Cristina T. Penso D’Albenzio e Isabel Font Payán (Coord.), *Políticas sociales y nuevos actores*, UAM, México, pp. 51-67.
- Nagel, Stuart** (1999) “Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas” en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (Comp.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*. Traducción de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura, México, pp. 539-590.
- Ordóñez, Gerardo** (2003), “Hacia el Estado de Bienestar en México: una propuesta de agenda mínima para el desarrollo” en Mónica Gendreau y Enrique Valencia (Coord.), *Hacia la transformación de la política social en México*, Universidad Iberoamericana de Puebla/UG/ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/ UNICEF/ INDESOL/ SEDESOL, México, pp. 23-51.
- Pardo, María del Carmen** (2000) “La administración pública en México, sus condicionantes y retos” en José Luis Méndez (Compilador), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, pp. 35-47.
- Preciado Jaime**, (2006) “Programas de combate a la pobreza: la innovación social desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México y Perú” en Gerardo Ordóñez *et al.* (Coord.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, COLEF/ITESO/UDG, México, pp. 85-120
- Rowland, Allison** (2000) *Agenda de la reforma municipal en México: Los municipios y la coordinación intergubernamental*, Cuadernos de debate, CIDE, México.
- Székely, Miguel** (2006) “Federalismo y política social en México” en Alberto Ortega *et al.* (Comp.), *Política social para la equidad*, Ed. Porrúa, México, pp. 207-212.

Scott, John (1999) “Análisis del *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA): México Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO, Informe Final. CIDE, México.

Simon, Herbert (1949), *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid

Stoker, Robert (1993) “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas” en Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 373-412.

Tamayo, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Comps.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, pp. 281-312.

Uvalle, Ricardo (1999), “La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública” en Manuel Quijano *et al. Políticas públicas y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, pp. 13-45.

Friedberg, Erhard (1993), “Las cuatro dimensiones de la acción organizada”, *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 2, Jul-Dic, pp. 283-313.

Wright, Deil (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, California Brooks/Cole. ???