

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volumen XXXIII, Número 3
Julio-Septiembre 2008

LA OPERACIÓN Y EFICIENCIA DEL PROGRAMA
OPORTUNIDADES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE
MONTERREY, MÉXICO: UN ESTUDIO DE CASO

(Operation and efficiency in the “Oportunities” program in the metropolitan area of
Monterrey, México: a case study)

Adolfo Rogelio Cogco Calderón*
Oscar Alfonso Martínez Martínez**

RESUMEN

Los programas de atención a la pobreza en México tienen una característica común, y es que éstos han sido diseñados por el gobierno federal sin consultar a los gobiernos estatales y municipales para tal fin, y la única opción que tienen estos dos niveles gubernamentales es que actúan solo en la implementación de ciertas acciones. Lo anterior obedece al contexto descentralizador prevalente en México. Tal situación afecta directamente al funcionamiento del programa, debido a que dichas acciones han tenido al gobierno central como el único diseñador de las mismas para tal fin. En el artículo se aborda tal situación tomando el contexto urbano de una colonia del área metropolitana de Monterrey, Nuevo León México.

PALABRAS CLAVES

Descentralización; política social; atención a la pobreza; eficiencia.

ABSTRACT

The common denominator of poverty alleviation programs in Mexico is that they are designed by the federal government without state and local government participation. Therefore, sub-national governments participate only at the implementation of certain actions according to the

* Doctor en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Catedrático de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.
Email: rcogco@hotmail.com

** Doctor en Filosofía con Orientación al Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social. Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesor Investigador de la Universidad Iberoamericana, México.

decentralization context prevailing in Mexico. However, this situation affects directly the performance of this kind of social programs because such actions have been designed only by the federal government. This essay discusses the aforementioned problem into the urban context of a neighborhood zone within the metropolitan area of Monterrey, Nuevo Leon, Mexico.

KEY WORDS

Decentralization; social policy; poverty alleviation; efficiency.

Introducción

La política social es un instrumento del Estado para combatir las desigualdades sociales a través de recursos destinados a la educación, salud, nutrición, seguridad social e infraestructura básica. Dicha política se ha dado en los últimos años en un contexto donde se ha instrumentado un proceso descentralización de funciones administrativas, cuyo objetivo central es mantener niveles de eficiencia en la distribución y aplicación del gasto y de funciones públicas.

En materia de atención a la pobreza, se ha pretendido mejorar la operación de los programas, que se vea reflejado en mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en estos contextos. Lo anterior se justifica debido a que en México se registran altos índices de pobreza extrema (Hernández y otros, 2003), donde los individuos que viven en esa situación son aquellos con los más bajos niveles educativos y/o condiciones de salud.

Es por ese motivo por el que el Gobierno ha implementado distintos programas de atención a la pobreza como es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PO) el cual es una continuación del Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) emprendido durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), sólo con algunas modificaciones de cobertura y ampliación de las becas a jóvenes de educación media superior y ultimadamente con cobertura para adultos mayores.

Este programa se inserta en la línea de inversión en capital humano porque mediante el aumento de las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza, facilitan su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan

adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que con su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2002). El programa pretende romper con el círculo intergeneracional de la pobreza por medio de la educación, alimentación y salud, utilizando para los dos primeros componentes (educación y alimentación) transferencias económicas en efectivo a las familias, consistentes en becas escolares, dinero para útiles y una ayuda alimentaria.

El PO forma parte de una serie de estrategias emprendidas por el gobierno de México para atender a la población en condiciones de pobreza, el cual se desprende de una acción centralista con poca a casi nula participación de los actores de los espacios locales en el diagnóstico y diseño del mismo. Lo que ha generado, es que éstos sean solo implementadores de las tareas que se derivan de su operación, lo cual como se verá mas adelante en algunos contextos puede producir baja eficiencia en los resultados de las acciones del programa.

Es por estas razones por las que el trabajo tiene como objetivo principal, el conocer la forma en que se ha implementado el Programa Oportunidades (PO) y el impacto de éste en la eficiencia de generación de capacidades de los beneficiados¹, en un contexto de descentralización administrativa de las funciones gubernamentales.

La investigación es exploratoria y su abordaje metodológico es de corte cualitativo, para ello se han utilizando 20 entrevistas en profundidad aplicadas durante un período de más de un año a los siguientes actores: vocales del PO; enlace municipal del PO, así como a beneficiarias del PO. El contexto donde se realizó el estudio fue la colonia Fernando Amilpa del municipio de General Escobedo, ubicado en el área metropolitana de Monterrey, Nuevo León, en el norte de México, sitio donde se registran altos índices de pobreza y marginación.

El presente trabajo se ha dividido en cuatro partes. En la primera se discute sobre el *proceso de descentralización* y los problemas que ha generado en los programas sociales. En la segunda se presentan los argumentos teóricos y

¹ Se entiende por generación de capacidades, a los cambios que registra la población beneficiaria una vez que reciben o han recibido alguna acción gubernamental que se derivan del programa.

empíricos que sustentaron el trabajo. En la tercera se muestran las evidencias encontradas en la colonia Fernando Amilpa por medio de entrevistas en profundidad a las vocales; beneficiarias del programa, así como al enlace municipal. En la última se presentan algunas conclusiones.

I. Planteando el problema.

Los programas de atención a la pobreza en México han sufrido distintos cambios, pero sin duda uno de los más importantes en los últimos ha sido a partir del proceso de descentralización de funciones, cuya primera referencia al respecto fue la creación del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación en 1982 para atender a la población marginada del país. Tales recursos fueron asignados al Programa Nacional de Solidaridad de 1988 a 1994 (Martínez y Ziccardi, 2000). A partir de 1996 se dio otro cambio importante que consistió en la ampliación gradual de funciones, responsabilidades y recursos, mediante el impulso al desarrollo del capital físico para la atención de la pobreza a favor de los estados y municipios.

La descentralización de los recursos fue creciendo y tomando nuevos matices en cuanto a que se fueron incorporando cada vez mayores actores para la atención de la pobreza en las localidades, así como otras entidades gubernamentales (estatal y municipal) y de la misma comunidad. La presencia de las Participaciones y Aportaciones federales como transferencias económicas hacia los estados y municipios y, la creación de nuevos fondos y programas (como el de Solidaridad, posteriormente PROGRESA, hoy Oportunidades), generaría un entramado mayor para la atención de la pobreza en las localidades.

El anterior proceso de traslado de funciones y recursos hacia los estados y los municipios, ha dificultado la coordinación a nivel institucional entre los tres niveles de gobierno por lo que se prevén impactos en los beneficiarios. Ante los pocos resultados obtenidos en materia de atención a la pobreza por medio de estos programas, es necesario cuestionar si ¿realmente el programa tiene una óptima implementación en el ámbito local? ¿Se está involucrando a los actores más cercanos a la población en la aplicación del Programa? En el caso de que estas preguntas fueran afirmativas surgen otras cuestiones entre si ¿Los actores sociales que implementan ciertas acciones cuentan con la

información necesaria para realizar su trabajo? ¿Cuenta el municipio con los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones que se derivan de la implementación del programa? El conocer las respuestas a estas interrogantes nos darán la pauta para estar al tanto cómo se presenta la implementación del programa en la generación de capacidades en un contexto urbano del área metropolitana de Monterrey.

La respuesta a esta última incógnita permitirá conocer si en los contextos urbanos el PO ha tenido el mismo impacto que en los ámbitos rurales y semiurbanos, de donde se tiene ya información. Pero en las grandes zonas urbanas como el área metropolitana de Monterrey se carecía, por esa razón se escogió la colonia Fernando Amilpa, ubicada en el municipio de General Escobedo, Nuevo León. Considerada dentro de los polígonos de pobreza² del área metropolitana de Monterrey. Actualmente en el estado de Nuevo León, para el año 2007 se atienden un total de 45 810 familias, asentadas en 2 138 localidades de acuerdo a datos de la SEDESOL³.

II. Sustentos teóricos

En esta sección se retomarán algunas posturas teóricas que sustentan el trabajo, en la primera sub-sección se verá lo relacionado con la descentralización, en la segunda se mostraran algunos estudios empíricos sobre la utilización de las transferencias del PO en contextos rurales y semiurbanos.

a) Descentralización

La temática relativa a la descentralización ha sido abordada por investigadores interesados en el estudio de las implicaciones y características del mismo. En este sentido y a fin de identificar qué es la descentralización, a quiénes involucra y cuál es su finalidad. El objetivo del inciso es analizar algunas ideas expuestas por diversos autores respecto del citado tema.

² Se consideran polígonos de pobreza, a las zonas de atención prioritaria identificadas por la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL dependencia del gobierno federal.

³ Secretaría de Desarrollo Social (2007). En línea: http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/f11_archivos/padroninicial2007.pdf , (Página consultada el 21 de enero de 2008).

Uno de los elementos que más se discuten del concepto, es el que se refiere a los objetivos del mismo, cuando se considera que éste tiende a mejorar los niveles de eficiencia de las funciones de gobierno, independientemente de cuál sea su nivel en la estructura jerárquica de los estados bien sean estos federados o unitarios⁴. Así, la definición nos remite a la búsqueda en la mejora de los resultados operativos de aquellas acciones que se efectúan desde la administración pública (Ayala, 2003), lo que a su vez repercute en las relaciones internas que se establecen en lo gubernamental y sus respectivas capacidades institucionales.

El problema habitual de la descentralización consiste en analizar la delimitación de las responsabilidades autónomas, así como de responsabilidad compartida con otros órdenes de gobierno e incluso con la sociedad civil. Por lo que el concepto además de contener elementos de análisis respecto a las relaciones intergubernamentales como lo plantea Jordana, (2002), también deben ser consideradas las del reparto del poder, como producto de los factores políticos, económicos y administrativos.

Una de las aproximaciones al concepto que más se han usado está planteada por Boisier (2004), al mencionar que éste se convierte en un concepto tanto teleológico como instrumental, es fin y medio simultáneamente. Lo anterior contribuye a complicar el concepto, al considerarlo fin y medio, debido a que obedece a los reacomodos del poder entre los espacios locales y el centro. Si Ayala, (2003) y Jordana, (2002), plantean el carácter político y administrativo del concepto, a través de la necesaria convivencia intergubernamental y sus implicaciones, indudablemente Boisier (2004), resalta la importancia del concepto a través del impacto en los gobiernos y, el rol de los diversos actores locales, en el ejercicio de búsqueda y aplicación del poder. Este último autor introduce la noción de descentralización societal, como un proceso en el que participan todos los actores a nivel social, dándole un carácter democrático, socio político y con un alto contenido económico. De ahí se desprende la

⁴ De acuerdo a Jordana (2002), la clasificación de estado federado o unitario, está en función a la forma cómo se organizan los distintos niveles y estructuras gubernamentales. Cuando existe un órgano que funge como gobierno central o federal y, otros gobiernos como el estatal y el municipal la estructura es propia de los estados federados. Los unitarios se componen de un órgano central y departamentos que se integran como entidades locales.

consideración planteada por él, respecto a que “la descentralización somos todos nosotros y no un agente único (Estado, Partido, Iglesia, Ejército, Proletariado, etc.), quien conduce este proceso, y para que ello sea posible hay que devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros), su autonomía históricamente perdida (a manos del Estado principalmente), y ello equivale a la descentralización societal, mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo de sus espacios, lo que representa en la práctica el principio político de *subsidiaridad*, de acuerdo al cual, cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (funcional o territorial), transfiriendo “hacia arriba” sólo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor.” (Boisier, 2004:31).

En este sentido, Boisier presenta tres modalidades en el proceso de descentralización: (a) *funcional*, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, estando su accionar limitado a una función, actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica); (b) *territorial*, cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político/administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional); y (c) *política*, cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, como puede ser, por ejemplo, un municipio (Boisier, 2004:29).

Por otra parte, autores como Soto y López (2003), han expuesto que la definición de la descentralización proviene de los organismos internacionales, y esconde el verdadero propósito de la descentralización, que es la implementación de las políticas neoliberales, como son la privatización y la desregulación de las actividades económicas, a fin de privilegiar la acumulación del capital privado. En este sentido, la descentralización contiene implicaciones políticas, económicas y sociales.

La aproximación de Martínez (2000), apoyándose en las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), expone que la descentralización puede definirse como el proceso de transferencia de competencias y recursos, desde la administración nacional o central, hacia las administraciones subnacionales (estatales y municipales en los países federales), y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. Aunque

Martínez, se inclina a decir que la descentralización tiende a reducir la concentración excesiva de recursos y facultades de algunos estados, el autor no logra vislumbrar que a lo largo de la historia, ha habido un proceso de vaivenes antagónicos entre la centralización y la descentralización.

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

Desde esta perspectiva, Finot plantea que la descentralización política implica la transferencia desde un ámbito más amplio de gobierno, hacia otros que hacen parte de éste. Cabe mencionar que en México, los gobiernos municipales adquieren nueva fisonomía, debido a que la federación y el estado trasladan mas recursos y potestades (Cabrero, 2003), lo que en los últimos años le ha dado nuevo margen a las capacidades institucionales de los ayuntamientos. Los elementos esenciales del proceso son el empoderamiento y la autonomía de los espacios territoriales.

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

En otro sentido la descentralización económica es posible, cuando algún bien o servicio que las administraciones proporcionan a la comunidad pudieran ser producidos privadamente. Su ventaja sería en reducir los riesgos de ineficiencia (y por tanto los costos), propios de la asignación político administrativa. De acuerdo a Finot (2001) uno de tantos compromisos del gobierno local en su territorio es la provisión de servicios públicos, al respecto, hace referencia a la asignación eficiente de los recursos o insumos necesarios para realizar tal encomienda independientemente de quien sea el productor, que bien puede ser público o privado o una mezcla de ambos. En este sentido

la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: 1) Desconcentrando las actividades productivas; ii) Aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios, y iii) Aumentando la participación local en los ingresos fiscales (Finot, 2001:18).

Es importante considerar que en el concepto de la descentralización, convergen elementos políticos, administrativos, económicos y sociales, cada uno de los autores revisados acentúan posturas parciales y específicas del mismo, sin considerar de forma integral el alcance del significado, ya que éste es considerado como instrumento de cambio y no como una meta donde llegar. Lo anterior hace necesario tener un referente, por ello en el transcurso de la presente investigación nos sujetaremos al concepto desarrollado por Dennis Rondinelli.

Algunos autores anteriormente revisados como Finot (2001), Martínez (2000), señalan que se debe a Dennis Rondinelli (1989)⁵ como el autor que sintetiza el enfoque político, económico y administrativo de la descentralización, al señalar que el proceso implica “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia, recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales”, una de las precisiones más importantes es que Rondinelli distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: i) desconcentración; ii) delegación; iii) devolución y iv) privatización o regulación. (Rondinelli en Finot, 2001:34).

De los elementos que se sobresalen en torno a la descentralización es que su objetivo se centra en la eficiencia y efectividad ya sea en la producción o provisión de bienes y servicios públicos que el gobierno local le presta a la comunidad. En consecuencia, es necesario identificarlo como uno de los principales actores que participan en la descentralización. En este sentido, son los funcionarios públicos quienes hacen de la función pública su *modus operandi*, de cuyas vivencias se desprenden elementos, mismos que serán abordados conforme avance la investigación.

⁵ Citado por I. Finot, (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica-ILPES. CEPAL.

Por otro lado, el proceso descentralizador, se ha entendido de manera vertical “de arriba hacia abajo”, donde el gobierno central transfiere algunas funciones en la búsqueda de la “eficiencia”, y las delega a otras instancias de gobierno, regularmente subnacional o municipal para que sean la nueva entidad responsable de atender a sus ciudadanos. En algunos casos, el gobierno central lo hace de manera parcial, un ejemplo de ello lo tenemos en el PO o bien en el manejo de algunos recursos como son las participaciones fiscales que se transfieren a través del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, por citar algunos.

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

Como se puede ver, el concepto involucra a los actores locales (funcionarios públicos y ciudadanos en general), Para efectos de la presente investigación, se considera el concepto de Rondinelli por diversas formas como se manifiesta la descentralización en el plano local.

b) Inversión en capacidades

El hablar sobre transferencias (monetarias) es complejo, por esta razón en esta sección se buscará responder a la pregunta ¿Qué son las transferencias? Entrando en materia quien responde a la pregunta planteada es De Janvry (2006:4) quien define a estos recursos como “una transferencia en efectivo para un hogar calificado o para un individuo bajo un comportamiento condicionado”, en otras palabras es dinero en efectivo para ciertos individuos que cumplen determinadas características o reglas de calificación, como puede ser la pobreza crónica, la vulnerabilidad, o que viva con algún tipo de marginación, según Samson (2006:3) se tienen el potencial de reducción de pobreza al inyectar recursos al interior de la familia; por otro lado se permiten

el desarrollo del hogar mediante el incremento de la educación, salud, nutrición (capital humano) e incrementan los empleos al mismo tiempo que mejoran la situación macroeconómica.

Las transferencias tienen efectos importantes en el ingreso y el consumo en un hogar, ya que se busca romper un círculo vicioso en el que la pobreza se transmite por generaciones. Debido a que crea un inmediato efecto al ingreso para cada hogar beneficiado, reduciendo la pobreza y la inequidad (De Janvry, 2006). Uno de los motivos principales por los que se les otorgan estos recursos al hogar es debido a que se asume que los padres tienen restricciones de ingreso, por lo tanto carecen del dinero necesario para solventar las necesidades más urgentes de los niños (como pueden ser los alimentos nutritivos y tratamientos médicos), además el dinero les permite tener un mayor poder adquisitivo para escoger qué mercancías comprar así como la cantidad y calidad de su compra (Gertler y Fernald, 2005). Es por eso por lo que Parker y Scout (2001:11), señalan que su “objetivo final es reducir la pobreza (tanto en términos monetarios, como de desarrollo humano) en forma permanente”. Ayala (2006) también menciona que los objetivos centrales de estos recursos son contribuir al desarrollo del recurso humano mediante el cambio en el nivel de gastos en salud y educación de los grupos de ingreso más bajos, así como aumentar el consumo de comestibles.

Derivado de lo anterior, las transferencias aumentan la inversión que realizan los hogares en capital humano al tener ingreso adicional ayudando a que los pobres satisfagan sus necesidades inmediatas, lo que ha sido un factor importante para los hogares en regiones menos desarrolladas y entre las familias que tienen muchos niños (Ahmed, Kudat y Colasan, 2006), incidiendo de esta forma a través de los apoyos en las áreas consideradas esenciales en la formación de capital humano.

Es por esta razón por la que los resultados del impacto de las transferencias en las capacidades humanas muestran lo siguiente: en primera instancia el dinero del PO ha tenido un impacto importante en las comunidades rurales marginadas permitiéndoles aumentar el ingreso familiar (Skoufias y otros, 2000), e incluso el impacto fue mayor entre los más pobres que en los menos pobres (regularidad empírica) (De Janvry, 2006). De tal forma que el impacto estimado sobre la brecha y la severidad de la pobreza, es significativamente

mayor en las localidades de control en relación con las de tratamiento de acuerdo al estudio que reporta (Handa y otros, 2000). Lo que a su vez se tradujo en incrementos significativos en el consumo de alimentos (Straffon y Handa, 1999), estos autores señalan que las familias en condición de pobreza extrema beneficiarias antes de la intervención dedicaban la mayor parte de su gasto al consumo de alimentos (73 %), el resto de su ingreso a la compra de ropa y zapatos (7%), a gastos relacionados con la escuela (1.7%), a salud (4.6%) y, a higiene personal y del hogar (6.5%), por lo que tenían un margen de ingresos muy estrecho para cubrir otras necesidades, además que presentaban poca variedad en el consumo de alimentos por lo que el maíz y el frijol, eran los que comían con mayor frecuencia. Pero cuando el PO intervino se registró un incremento para las familias del 22% sobre el ingreso promedio, trayendo como resultado que los hogares beneficiarios gastaran más que los hogares que no recibieron las transferencias, producto de la aplicación del programa, excepto en el rubro de salud (porque las familias beneficiarias como parte de su corresponsabilidad asisten a los servicios de salud regularmente, por tanto se enferman con menor frecuencia o son atendidos más oportunamente y de manera gratuita, con lo que sus gastos en salud disminuyen), generando cambios en el consumo a nivel de hogar debido a que las familias beneficiarias tenían un mayor gasto en alimentos respecto a las que no lo recibieron.

Al siguiente año de esa investigación se encontraron mejorías porcentuales para los hogares más pobres beneficiados especialmente en el percentil 25, debido a que el consumo alimentario era de 13.5% mayor entre los hogares de intervención en relación con los de control (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Según Skoufias y otros (2000) señalan que los incrementos por medio de las transferencias mejoraron las dietas, ya que se pudieron incluir más frutas, verduras y carnes, logrando que ésta sea más balanceada. A casi dos años del inicio del Programa el valor mediano del consumo de alimentos era de 10.6% mayor en los hogares beneficiarios que en los hogares de control, especialmente en dos grupos frutas y verduras (papas, naranjas y plátano) y productos de origen animal (pollo, res, puerco, huevos), de tal forma que los beneficiarios tuvieron mayores probabilidades de consumir una dieta más variada (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Además que el número de días que consumieron verduras tuvo un cambio positivo y significativo, es decir que los hogares beneficiarios incrementaron los días que consumen verduras

respecto a los hogares pobres en las localidades control. Otro alimento que pudieron consumir con mayor frecuencia es el pollo con un incremento del 36% en comparación con los hogares de control y en el caso del pan, éste asciende a 32 %. Sin embargo en el consumo de alimentos como tortilla, frijol, maíz, aceite y arroz, no se identificaron cambios (Straffon y Handa, 1999).

En relación al consumo de alimentos con un alto contenido de proteínas como son leche, queso y carne, los hogares beneficiarios consumieron en leche y queso 33% más que los hogares pobres en las localidades control, y en lo que se refiere al gasto en carne es 24 % más alto, lo que trajo consigo un incremento significativo en proteínas (Straffon y Handa, 1999). El tener más ingresos puede incrementar la probabilidad de ingerir con mayor frecuencia alimentos procesados como galletas, pasteles y refrescos, que poco pueden ayudar a la nutrición trayendo como resultado que el objetivo no se cumpla. Los resultados que encontraron señalan que “a pesar de que los beneficiarios de Progresá consumen más calorías derivadas de dichos productos (alimentos procesados como refrescos, pastelitos y galletas), las cantidades involucradas –menos de 100 kcal por día– son tan pequeñas que no parece existir razón alguna para preocuparse” (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000).

El consumir una mayor cantidad y variedad de alimentos trajo consigo incrementos en la cantidad de calorías y proteínas de los beneficiarios. En lo que se refiere al consumo calórico para noviembre de 1999 encontraron que la mediana de adquisición calórica aumentó en 10.6%, siendo el impacto mayor por la adquisición de calorías provenientes de verduras y productos de origen animal (Skoufias y otros, 2000). Por su parte Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000:39), encontraron que “la elasticidad - ingreso de los hogares pobres en las localidades de control parece estar en un rango de entre 0.3 y 0.55, lo que sugiere que un aumento de 1 por ciento en el ingreso del hogar aumentaría el acceso al consumo de calorías del hogar de 0.3 a 0.55 por ciento”. Los datos anteriores muestran que cuando se asignan más recursos en este caso con las transferencias monetarias, las unidades domésticas tienden a gastar el mayor porcentaje para alimentos. De ahí que existan evidencias de que después de seis años en el Programa los hogares beneficiarios han aumentado cerca de 24% su consumo en relación a su línea basal (Schady, 2006). Es por ello por lo que, al preguntarles a los beneficiarios ¿qué cambios ha notado desde que

empezó a recibir ayuda del Programa?, ellos hayan contestado: “comemos mejor 48 %, comemos más 19%”. Además los investigadores mencionan que otros beneficiarios agregaron “gracias a Progresas⁶ se estaban alimentando mejor” (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000:28).

Un punto importante es que aparte de los cambios en el consumo del hogar también se ha dado a nivel localidad, ya que con un nivel de significancia del 1% encontraron que la proporción de hogares por debajo del percentil 25 disminuyó en las localidades de tratamiento en comparación con las de control con una diferencia de 4.2 puntos porcentuales. De acuerdo con estos resultados los evaluadores concluyen que existen evidencias de que el Programa ha tenido un impacto positivo en lo que se refiere al nivel de consumo al interior de las localidades en donde opera (Straffon y Handa, 1999), lo que significa que en los lugares donde se encuentra el Programa, las familias en conjunto compran más alimentos a diferencia de las comunidades donde no se encuentra presente, lo cual puede ser resultado del tener un mayor poder adquisitivo para comprar más productos gracias a las transferencias económicas, por tanto las transferencias han tenido impacto en el capital humano porque se han invertido en ese aspecto, además que la pobreza de consumo se ha disminuido.

A pesar de los resultados positivos entre la relación de las transferencias con los gastos alimentarios, los estudios de Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999), no han encontrado modificaciones en el patrón de alimentación que redunden en un mejoramiento del estado nutricional, señalando que los beneficiarios siguen conservando los mismos hábitos alimentarios, donde el frijol y la tortilla son parte de su dieta principal, además que el dinero de las transferencias lo han destinado a los artículos de consumo básico que siempre han adquirido tal vez en mayores cantidades, de esta forma muestran evidencias de que algunas mujeres mencionaban que el apoyo sólo sirve para comprar aceite, jabón y pan. Sólo en algunos casos la alimentación se ha visto mejorada por carne y leche, pero únicamente el día que asisten las mujeres a cobrar en los centros de pago.

⁶ Progresas, anterior nombre que llevaba el Programa Oportunidades.

Las evidencias anteriores sustentan que a pesar de que la alimentación es una necesidad básica, han encontrado que algunos beneficiarios opinan que ésta es subsanada de cualquier forma por los miembros de la familia a través de la producción de alimentos para autoconsumo, por lo que este dinero puede ser utilizado en algunos satisfactores materiales que la población no puede adquirir con facilidad y por tanto las transferencias que se otorga a cada hogar contribuye en la adquisición de algunas necesidades básicas de la familia que pocas veces tienen que ver con la compra de alimentos. De hecho existen evidencias de que los hogares invierten alrededor de 25 centavos por cada peso transferido del Programa para la adquisición de activos productivos de microempresas y producción agrícola (Schady, 2006) y por tal motivo se “corre el riesgo de que los integrantes de la familia a quienes va dirigido el recurso sean los menos beneficiados, ya que los recursos que llegan a la familia muchas veces son distribuidos entre el total de los integrantes, aminorando el efecto del beneficio que pudiera aportar la ayuda económica” (Fernández y Mundo, 2002:111).

En cuanto se refiere a invertir las transferencias en el aspecto educativo y su impacto, las evidencias señalan que en el nivel medio superior es donde se han visto los mayores beneficios, pues han encontrado en las entrevistas que los beneficiarios señalan que “el nivel primario es fácilmente alcanzable, aún sin las becas, pero que sin los apoyos de Oportunidades los jóvenes difícilmente accederían a niveles educativos más elevados” (Escobar y González de la Rocha, 2005:39). El impacto es a tal grado que existen deserciones de bachillerato cuando los becarios no logran obtenerla: “incluso en los pueblos menos pobres, creemos que la beca de Oportunidades es imprescindible, es decir, que sin ella sólo acudiría una muy pequeña parte de los jóvenes que hoy se observan en los planteles educativos” (Escobar y González de la Rocha, 2005:63). Por tanto estos recursos en ese nivel se consideran con un factor importante para seguir estudiando.

Los gastos que se incurren en este nivel se pueden agrupar en dos grandes rubros: transporte/alojamiento, y materiales escolares (donde se incluyen los libros, matriculas y otros materiales) los cuales son llamados por Becker (1993) como costos privados directos. El primero se debe a las distancias de los planteles de bachillerato pues son mayores que los de secundaria, por tanto se

tiene que recurrir a una combinación de cooperaciones con dueños de vehículo (aventones) o el pago directo al transportista, y en algunos casos por la distancia se tiene que pagar alojamiento para estudiantes (sobre todo en el ámbito rural).

En el segundo rubro han hallado que debido al nivel educativo se vuelve imprescindible el uso de computadoras, por lo que la renta de éstas es alta así como los materiales didácticos son más caros que los de niveles anteriores, donde los libros de texto son gratuitos (Escobar y González de la Rocha, 2005).

Dentro de los gastos del segundo rubro se encuentra también lo correspondiente a ropa y zapatos, las investigaciones muestran que las familias beneficiarias en pobreza extrema gastaban 58% más en ropa y 37% más en zapatos ambos para niños, en relación con las familias en pobreza extrema sin los apoyos del programa, el impacto del Programa resultó ser positivo y significativo en este aspecto (Straffon y Handa, 1999). Otras evidencias al respecto señalan: “cuando vino el Progreso ya nos ayudó algo, porque somos campesinos. Nos sirvió para comprar los cuadernos de los niños y los zapatos y lo que ellos querían pues. Nos ha estado ayudando mucho porque en la comunidad no hay otro programa” (Fernández y Mundo, 2002:111).

Las transferencias del Programa han traído como resultado que los becarios asistan mejor equipados a la escuela, con materiales educativos más completos y mejor vestidos, sin embargo los evaluadores mencionan que “los apoyos no bastan para garantizar, por sí mismos, el logro de una escolaridad tal como la secundaria o el bachillerato” (Escobar y González de la Rocha, 2005: 59), dependiendo también de otros factores relacionados con el entorno familiar, y social.

Es importante señalar que la distribución al interior de las familias del dinero de las transferencias se basa en el supuesto de que los hogares cuentan con un conjunto predeterminado de preferencias definidas con base en la salud, el consumo de bienes y la recreación de cada miembro del hogar (Behrman y Deolalikar, 1988; Behrman, 1988)⁷.

⁷ Citado por Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn (2000). El impacto de Progreso sobre el consumo: informe final. En: *Evaluación de resultados del programa educación, salud y alimentación*. México: Secretaría de Desarrollo Social. p:10.

Es de esta forma como el PO se ha invertido principalmente en alimentación y educación, sin embargo los resultados al interior de las familias han sido distintos, lo que es necesario recalcar es que estos estudios se realizaron en áreas rurales y semi urbanas de alta marginación, por lo que se carece de datos sobre áreas urbanas y esto deja un hueco en la teoría, el cual fue aprovechado en esta investigación por lo que en el siguiente apartado mostraremos los resultados de la influencia de las transferencias en las capacidades de los habitantes de un contexto urbano.

III. Evidencia empírica

En la realización de este apartado se aplicaron varias entrevistas en profundidad durante más de un año de investigación de campo, nuestros sujetos de estudio fueron las vocales del Programa (beneficiaria del programa que es enlace entre las autoridades y un grupo de beneficiarias de su misma comunidad); a las titulares (beneficiarias) por cada unidad doméstica de la colonia Fernando Amilpa, así como al enlace municipal del PO (funcionario del gobierno local que funge como enlace entre los beneficiarios y las autoridades estatales y federales)⁸ del municipio de General Escobedo del estado de Nuevo León. Por tal motivo este apartado se ha dividido en dos secciones, en la primera se muestran las evidencias a nivel macro en relación a la descentralización del programa, en el segundo se presentan los hallazgos a nivel micro sobre el impacto de las transferencias en las unidades domésticas.

a) Implementación del programa

En las reglas de operación para el ejercicio 2005 (SEDESOL, 2005⁹), se establecen una serie de lineamientos a los que deben sujetarse todos aquellos actores que participan en el Programa. En este sentido y considerando el contexto de descentralización en el que operan otros órdenes de gobierno e incluso de la sociedad civil, es como se consideran algunas vivencias del enlace municipal así como de las vocales que participan en la operación del Programa.

⁸ Se consideraron al Enlace Municipal y las Vocales del programa para ser entrevistadas debido al rol que juegan en la implementación de las acciones que se derivan del Programa, mismo que ha sido diseñado por el gobierno federal y ha transferido algunas funciones hacia otros órdenes de gobierno entre ellos al gobierno local, e incluso a la sociedad civil.

⁹ Secretaría de Desarrollo Social, en Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2005, México.

En el caso del enlace municipal del municipio de General Escobedo, N.L. la Coordinadora de Desarrollo Social y Humano (cargo dentro de la administración municipal) funge también como enlace municipal. La entrevistada manifestó lo siguiente: “...De Coordinadora tengo un año y 6 meses... Lo que va de la presente administración y, como enlace municipal... de septiembre del 2004 a la fecha 2005”

Así mismo mencionó que es su primera experiencia profesional dentro del ámbito de la administración municipal. Es necesario identificar si el funcionario ya ha tenido experiencias previas, ya que tiene que ver con la sensibilidad en la dinámica de la administración, en la toma de decisiones.

Aunque en los lineamientos del Programa para el ejercicio 2005, las funciones del enlace municipal, no están claramente definidas¹⁰, es necesario verificar cómo considera el enlace municipal al Programa. Al respecto la enlace mencionó que la operación del mismo en el municipio ha sido positiva, ya que el incremento de la cobertura ha venido a beneficiar a un número considerable de familias...“lo que es el programa oportunidades empezó en el municipio desde la administración pasada(2001-2004), pero sólo en una localidad muy pequeña que se llama San Miguel de los Garza en la cual beneficiados solamente eran cerca de 25 familias y, el año pasado inicio el proceso de nuevas familias, ahora(2006) hay cerca de 2500.”

¹⁰ “La participación del enlace municipal en la operación del Programa y en la promoción de acciones de articulación con proyectos de desarrollo local para la población beneficiaria del Programa deberá ser imparcial y estará en el marco de la transparencia y conforme a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 y en las presentes Reglas de Operación.

Para lograr los mejores resultados del Programa, se buscará que los enlaces municipales preferentemente dispongan del tiempo suficiente para realizar las tareas conferidas en el Programa, que aseguren un alto compromiso social, vocación de servicio a favor de la comunidad, aptitudes para promover procesos de organización y desarrollo social y sentido de honestidad y responsabilidad, que les facilite orientar a la población. Los apoyos, la atención y la orientación a la población sobre el Programa por parte del gobierno municipal y/o el enlace municipal, no podrán utilizarse con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a los establecidos en estas Reglas de Operación.

El gobierno municipal y el enlace municipal, en ningún caso, podrán adjudicarse la operación del Programa. Tampoco podrán nombrar o remover a las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria. El enlace no podrá realizar convocatorias a reuniones ni acciones no previstas en las reglas de operación del Programa.” (SEDESOL, 2005:20).

En cuanto al proceso de selección de las zonas y posteriormente de familias beneficiarias, como lo marcan los lineamientos, se consideraron el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como información estadística disponible a nivel de localidades, Áreas Geoestadísticas Básicas (Ageb's), colonias y/o manzanas, Generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Al respecto la enlace municipal mencionó que efectivamente la gente del gobierno federal del PO ya tenía las áreas identificadas, pero las sugerencias de inclusión hechas en su momento por ellos como funcionarios municipales respecto a algunas colonias en extrema pobreza que debían ser incluidas, sí fueron consideradas. Sin embargo para la selección e inclusión de las familias, el trabajo fue realizado por personal del Programa, dándole a conocer al municipio el listado de los mismos.

Es necesario identificar si las acciones que se desprenden del Programa se duplican con algún programa diseñado por el gobierno municipal o estatal, a lo que respondió que no, al contrario, se complementan y al respecto mencionó lo siguiente:

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

Cabe hacer mención que no existen programas diseñados por la autoridad municipal: estos programas a los que se hicieron referencia son puestos en marcha por el gobierno estatal.

En este sentido, la mayoría de las acciones del gobierno estatal y federal en materia de desarrollo social son las más importantes, dejando sólo al municipio la calidad de ser la entidad que las implementa. Respecto a otros programas del gobierno estatal mencionó los siguientes:

“...Así es, horita aquí en el municipio estamos contando con el Programa de apoyo al adulto mayor, este programa estatal en coordinación con el municipio. También lo que son los programas de brigadas por una vida digna que son también brigadas del Estado, “ocasionalmente” se hacen también brigadas

municipales por medio del DIF, esos son los programas que en coordinación con el gobierno del estado. Los estímulos a la educación básica también que son del gobierno federal que son del Ramo 33, y tenemos de apoyo por parte de gobierno municipal de despensas a la comunidad...”.

Se puede decir que, en buena medida, el proceso de descentralización de funciones, se ha dado de manera vertical, “de arriba hacia abajo”, lo que genera deficiencias en la operación y desde luego los costos del mismo, ya que aunque el enlace municipal conoce de manera general el objetivo del Programa es necesario resaltar que existe una carencia de información respecto al conocimiento de las funciones del mismo. Al respecto indicó lo siguiente:

“...Perfectamente bien sería mentir, porque por parte del Programa ha faltado un poco de capacitación, tanto a los enlaces como a las vocales, horita había ese problema de haber falta de comunicación, de información hacia la gente. Entonces horita nosotras como enlaces tenemos juntas bimestrales, en las cuales está pendiente una capacitación para nosotras, o sea nos hemos ido involucrando en el programa pero sí ha faltado un poco de información...y capacitación. Pero sí conozco que es lo que involucra cada uno de esos componentes.”...¿se les ha dado capacitación para desempeñar sus funciones? “...No hasta horita no. Se les dio una pequeña capacitación a las vocales pero lo que me comentan las vocales es que son muy pequeñas, les dan muy esporádica la información, entonces sí hace falta, tanto para ellas como para nosotras.”

Respecto al PO desde su perspectiva como funcionaria municipal, mencionó lo siguiente:

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

En esa misma línea al analizar la situación que guardan las vocales (que son el personal más cercano a las familias beneficiarias) y que vienen a formar uno de los actores más importantes dentro de los Comités de Promoción Comunitaria, las condiciones cambian de manera significativa, ya que por desconocimiento del programa y la falta de información, han generado escenarios que afectan la eficiencia del mismo.

En la entrevista realizada a una vocal de la colonia Fernando Amilpa, se encontraron las siguientes evidencias de una desarticulación entre los miembros del Comité así como de las instancias supervisoras del programa, lo que ha provocado situaciones particulares y problemas con las familias beneficiarias ya que al no tener información respecto a los calendarios de pago respecto a los compromisos de entrega de las transferencias monetarias existen molestias que repercuten en las vocales, quienes además no se conocen entre ellas: “... ¡no, no! Lo que quiero yo es conocerlas. Cualquiera cosa que me dicen la gente a mi yo no se dar ninguna explicación. ¿Si me entiende? Haga de cuenta que a mi me preguntan... ¿oye y el otro dinero cuándo lo depositan?... pues saca la cuenta son cada dos meses... ¡no! ...Pues tú debes saber eres vocal... (sic).”

Asimismo existe un desconocimiento respecto a cuáles son sus funciones e incluso de los funcionarios a quienes tienen que dirigirse, así como de los calendarios respectivos de la entrega de los apoyos del programa. “...Por ejemplo en una ocasión yo tuve que dar información del primer pago, a mi me preguntaron, me dijeron ...pues que dentro de dos meses iban a poner el pago y ya fuimos, ¡ya fuimos! (al banco para ver si ya estaba el depósito)... ¡quién sabe que tantas veces y no hay!... usted es vocal y no nos dice (manifestó una beneficiaria del programa) ...cuándo es el pago...”

Es evidente que el proceso de descentralización, cuando se desarrolla de manera vertical, el flujo de información se deteriora o simplemente no llega de manera oportuna, causando problemas en la eficiencia operativa.

Vocal: No nada, el día que dijeron que iban a dar el pago, el segundo pago que fue en febrero o marzo, pusieron un cartelón en centro de salud, pero quien sabe quién sería, yo me imagino la otra vocal que yo no conozco, porque a mi me gustaría, conocerlas para pues si tú no sabes yo sé, tu no sabes sabe la otra ¿si me entiende, entonces aquí yo no sé ni a quién, si no es mi vecina doña Tere, no es...pues ella está igual que yo, pues sabemos porque vivimos en la misma cuadra.”

En el caso de incorporar a grupos de la sociedad civil al proceso de descentralización de funciones, es necesario que éstos tengan claro cual es su función y que papel juegan dentro de la operación del programa o proyecto a instrumentar, lo que generaría mayor eficiencia, sin embargo quienes instrumentaron los lineamientos del programa, sólo cumplieron de manera parcial los mismos, nombrando a las vocales como lo marcan los lineamientos

pero han omitido la capacitación así como el flujo y canales de información respectivamente, vocal: *“Nada, nada...nada más nos eligieron ahí y fue todo lo que... a mí vienen y me pregunta que hace un vocal y no sé, no tengo información.”*

Toda esta falta de información también se ve plasmada en las expresiones de las beneficiarias del programa que se expresaron sobre las personas encargadas en la comunidad que son las vocales.

... “no, ni siquiera se quien son... La otra vez quería saber porque no incluyeron a uno de mis hijos y lleve los papeles al municipio con la que supuestamente es la encargada del programa (*enlace municipal*) y nunca me resolvió nada y ellos me dijeron que fuera mejor a palacio federal en Guadalupe, pero la verdad esta muy lejos y como yo trabajo.

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

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

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

b) Eficiencia del programa

En el PO la pobreza es concebida como la privación de capacidades, y no por el ingreso, sin embargo ambos conceptos están relacionados, ya que el ingreso es un importante medio para tener capacidades. A través del consumo se pueden adquirir los alimentos y otros insumos para la inversión en capacidades, de tal forma que el ingreso no es el fin sino un medio. De esta forma el programa al proporcionar a las personas en condición de pobreza

transferencias, actúa bajo la idea de que si el problema es la falta de ingresos, la solución está en hacerles llegar recursos con la finalidad de mejorar sus condiciones (SEDESOL, 2001).

Es de esta forma como uno de los objetivos del programa es mejorar la alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, otorgando apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación y con esto elevar su estado de nutrición, de igual forma pretende disminuir la deserción de los niños y adolescentes, por trabajar debido a los problemas económicos que las familias viven (SEDESOL, 2001). En relación con lo anterior, en este apartado se muestra lo concerniente a la eficiencia del PO, lo cual consiste en determinar el impacto que ha tenido éste en la inversión de capacidades, en otras palabras si las transferencias se han invertido en educación y alimentación dentro de las unidades domesticas beneficiadas.

Los apoyos monetarios que recibe la familia por medio del programa varían conforme al número de becarios, el grado en que cursan, así como el género de cada uno de ellos. El apoyo económico para alimentación vigente para el semestre enero-junio de 2005 es de \$170.00 mensual por familia, mientras que el monto de los apoyos para becas educativas durante ese mismo periodo se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 1
Monto mensual de las becas educativas Enero-Junio 2005

Año escolar	Monto para los hombres	Monto para las mujeres
Tercero de primaria	\$115.00	\$115.00
Cuarto de primaria	\$135.00	\$135.00
Quinto de primaria	\$170.00	\$170.00
Sexto de primaria	\$230.00	\$230.00
Primero de secundaria	\$335.00	\$355.00
Segundo de secundaria	\$355.00	\$395.00
Tercero de secundaria	\$375.00	\$430.00
Primero de educación media superior	\$565.00	\$650.00
Segundo de educación media superior	\$605.00	\$690.00
Tercero de educación media superior	\$640.00	\$730.00

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

El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar 2004-2005 para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grados de primaria que no recibe paquete de útiles escolares es de \$145. Todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo de \$75.00, por concepto de reposición de útiles a mitad del ciclo escolar. Para los becarios de secundaria y educación media superior, este apoyo es de \$275, el cual se entrega en una sola exhibición al inicio del ciclo escolar. El monto máximo que puede recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios para el semestre enero-junio 2005 es de \$1,055, cuando en la familia no haya becarios en educación media superior, y de hasta \$1,785, cuando en la familia hay jóvenes becarios de educación media superior (SEDESOL, 2005).

Una vez que se han presentado las cantidades que una familia puede recibir se muestran ahora los hallazgos contrastándolos con algunos resultados de otras investigaciones en áreas rurales y semiurbanas. El impacto de estos recursos en la inversión de capacidades ha sido diversos. Straffon y Handa (1999) en su estudio experimental a los beneficiarios del Progreso, encontraron que antes de la intervención del programa, entre los hogares beneficiarios de Progreso y los hogares de las localidades control, se gastaba menos en alimentos que los hogares del grupo control, después de la intervención se gastaba más que los hogares control. De esta forma existieron cambios en el consumo a nivel de hogar, lo cual generó cambios positivos en el número de días que consumen alimentos distintos de maíz y frijol, en las familias beneficiarias respecto a las familias pobres en las localidades control. En esa misma línea Skoufias y otros (2000) encontraron que por medio de las transferencias económicas se mejoraron las dietas, ya que ahora se han incluido más frutas, verduras y carnes, logrando que está sea más balanceada. En lo que se refiere al consumo calórico aumentó en 10.6 % sobre todo las provenientes de frutas, verduras y productos de origen animal, por lo que se llega a la conclusión que la mitad del aumento en la adquisición de calorías proviene de frutas.

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

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

La carne de res no alcanza, tal vez un poco de pollo... ...para fruta, si pero, porque aquí tenemos otra ayuda por parte de Caritas¹¹ pero no es para todos sólo es para 150 familias... nos venden fruta y verdura a muy bajo costo.

Estas expresiones de las beneficiarias muestran que aun al sumar el dinero de las transferencias al ingreso familiar no les alcanza para comprar o elevar el consumo de ellos, lo cual es muy distinto a los datos encontrados por Straffon

¹¹ Organización no gubernamental de asistencia social.

y Handa (1999) quienes mencionan que después de la intervención existió un incremento substancial en alimentos con un alto contenido de proteínas, como son leche, queso y carne. Además de modificar positivamente el consumo de alimentos pueden tener mayor variedad en su dieta, y con el de Skoufias y otros (2000) donde mencionan que los beneficiarios tienen una dieta más balanceada mejorando de esta forma la calidad nutricional.

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

...para el mandado...Solo alcanza pá frijol, huevo, lenteja y solo un poco de leche...

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

Nunca falta el huevo... para el desayuno compramos como unos 3 kilos..... Como ahora nomás les compré naranja, mango... No compré sandía, ya que al niño le gusta, pero no a completamos porque tuvimos que pagar la luz porque o sino nos la cortan

Esto nos lleva a confirmar que las familias siguen comprando los productos alimenticios que siempre han adquirido, por lo que el mejoramiento nutricional por consumir más carne, leche o fruta habrá de valorarlo en otro tiempo.

Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) también mencionan que el mejoramiento del estado nutricional en algunos casos solo se daba el día que asisten las mujeres a cobrar en los centros de pago, por tanto no ha existido mejoramientos generalizados y permanentes en las dietas, en esa misma línea encontramos circunstancias parecidas en las familias beneficiadas en estudio:

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

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

De esa forma se observa que realmente la cantidad de dinero de la transferencia tiene un efecto de poca duración, primero por la cantidad que les toca a las familias y segundo por el espacio de tiempo que existe entre un pago y el otro. Como menciona doña Gloria...*todavía cada ocho días podría comprar huevo, leche, pollo que es lo más barato, sopa, si alcanza comprar todo eso....pero cada dos meses, mmmm*”, por lo que la economía familiar sigue estando seriamente deteriorada, de tal forma que al preguntarles de donde provenía el principal ingreso de la familia las respuestas fueron:

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

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

Como observamos el ingreso principal proviene del trabajo del jefe o jefas de familia, por lo que los beneficiarios no consideran como uno de las principales fuentes de las transferencias del Programa Oportunidades.

Escobar y Gonzáles de la Rocha (2002) encontraron que el dinero de las becas y útiles escolares, les ha permitido a las familias el tener acceso a libros y materiales, para nuestro caso las entrevistadas nos comentaron, sobre como han utilizado el dinero de las transferencias en este tipo de gastos.

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

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

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

En suma con todos los argumentos presentados ahora nos surge la incógnita sobre si ¿los beneficiarios consideran que el PO está ayudando a superar su situación? Al realizar esta pregunta a los beneficiarios las respuestas fueron:

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

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

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

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

La ayuda como así han nombrado al programa es solo un reflejo del poco impacto que este programa ha tenido al interior de las unidades domésticas entrevistadas, por ejemplo en el caso de doña Mari Cruz y doña Rosalía. La primera únicamente tenía becado a su hijo sin embargo una parte de la transferencia la utilizó como dice ella... *la vez pasada como le dije le compre útiles a las niñas, les compre libretas y luego les compre alimentación*, o en el segundo caso donde el dinero se gastó casi todo en la inscripción y nada para la alimentación *¿entonces para alimentación cuanto han destinado? No pues nada hasta ahora*, lo cual lleva decir que al interior del hogar las transferencias se distribuyen en los hijos sin importar que sean o no beneficiarios del programa e independientemente del año escolar que se curse.

La segunda razón es sin duda una de las más importantes, en los demás casos analizados no se les está entregando la cantidad de recursos que les correspondía por niños becados y por alimentación, además de existir un desconocimiento sobre qué hijo está becado o porque no becaron a sus otros hijos, lo que se refleja en las siguientes líneas:

“¿Entonces a la niña grande no le toca? ¿O le toca hasta que empiece la secundaria?

(refiriéndose a su hija que está en sexto de primaria)

¿Oiga que nada más a la niña que va a la secundaria le corresponde la beca? Tengo un niño que esta en cuarto de primaria y mi hija que va a la prepa, se supone que me deben de dar hasta más por la de la prepa, pero la verdad yo no entiendo nada de esto todavía, porque a una señora le dan hasta \$3000 y nada más también tiene también dos...incluso mi esposo fue hasta palacio en Guadalupe y ni caso le hicieron también.

Como observamos las beneficiarias tienen cierto desconocimiento del PO, sobre todo la incógnita generalizada es por qué no becaron a todos sus hijos si no han reprobado ni un año y al mismo tiempo hacen comparaciones con otras familias a las que les dan más dinero que a ellas. Regresando al asunto apremiante de este punto, si analizamos algunos de los casos de las personas entrevistadas encontramos lo siguiente: de acuerdo al manual operativo del programa, señala que las becas educativas son para cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias, el apoyo alimentario es único independientemente del número de integrantes, el monto de ambos no debe pasar de \$1,055.00 cuando en la familia no haya becarios en educación media superior, y de hasta \$1,785.00¹² cuando en la familia hay jóvenes becarios de educación media superior. Si analizamos algunos de los casos entrevistados encontramos lo siguiente:

En el caso de Doña Susana es uno de los que presenta mayor variación, ya que recibe \$710 de forma bimestral, ella tiene un niño en segundo de secundaria, una niña en sexto y otra en tercero de primaria. Todos ellos dentro del parámetro de nivel educativo establecido por el manual operativo, además de que ninguno ha reprobado años escolares. De esta forma de acuerdo al tabulador vigente para el primer semestre de 2005, al niño le corresponde \$355, a la niña de sexto \$230 y a la niña de tercero \$115, mas el apoyo alimentario de \$170, dando un total de \$870 mensuales, lo que sería al bimestre la cantidad \$1740, lo que refleja una diferencia de más del 100% (\$1030), el dejar de tener esta diferencia, la unidad domestica provoca un bajo impacto al interior de la familia en la inversión de capacidades sobre todo en los niños.

¹² Para el semestre enero-junio 2005

Doña Rosalía tiene dos hijos una joven que va en primero de preparatoria y un niño que está en cuarto de primaria. Ella nos comentó que el último apoyo que recibió fue de \$1530 por el último bimestre, de acuerdo a los montos vigentes a una joven en primero de preparatoria le corresponden \$650, a un niño de cuarto de primaria \$135 y el monto de alimentación de \$170, lo cual da un monto total de \$955 mensuales, pero como el recurso se entrega bimestralmente le corresponderían \$1910, lo cual es una diferencia de \$ 380 pesos que la familia deja de percibir.

El caso de doña Maricruz, ella está recibiendo \$710 (bimestral) que es lo correspondiente a su hija que va en primero de secundaria, siendo que ella además tiene una hija en sexto de primaria que le corresponderían \$230 mensuales y el apoyo para alimentación de \$170, dando una diferencia bimestral de \$800. Estas diferencias repercuten en la inversión de capacidades, más aun porque ella por tiempos prolongados es la que se encuentra económicamente enfrente de la casa por el alcoholismo de su esposo.

En cuanto a la familia que si les están dando lo que le corresponde es a Doña gloria, pero a ella únicamente el apoyo alimentario que es de \$340 bimestrales porque no tiene hijos que se encuentren cursando los años escolares que el programa beca, por lo que ella menciona: *Imagínese es cada mes... cada mes \$170 todavía dijera uno es cada ocho días... todavía cada ocho días podría comprar huevo, leche, pollo que es lo más barato, sopa, si alcanza comprar...pero cada mes mmmm...*

Los ejemplos analizados muestran claramente que el impacto del programa ha sido realmente poco, donde las causas probablemente sean las dos mencionadas, la distribución de los recursos al interior de la unidad doméstica la cual se vuelve selectiva de acuerdo a las necesidades más apremiantes del hogar. Pero la raíz principal de este bajo impacto ha sido que a las familias no se les han dado el recurso que realmente le corresponde y por tanto al repartirlo al interior de la unidad doméstica de acuerdo a las necesidades, el impacto se diluye. Por otra parte el gobierno habla de una amplia cobertura del programa llegando a 5 millones de familias lo cual ha generado una carga operativa importante para quienes implementan acciones derivadas del mismo, ya que la cobertura se amplió pero no así el número de funcionarios en su operación.

Esta falta de eficiencia del programa sobre todo en lo que respecta a los errores de inclusión, ha tenido otras repercusiones al interior de la unidad doméstica, una de ellas es que los niños tengan que seguir trabajando debido a la condición económica por la que atraviesan, siendo la finalidad de la beca educativa evitar esto, además de que las familias estén siempre con deudas económicas, como observamos en las siguientes expresiones: *Los niños más grandes horita trabajan en una Soriana todos los días (centro comercial donde se contratan de empacadores sin sueldo, su ingreso está compuesto a base de propinas) ... Y les van más o menos los fines de semanas...* Además que al interior de la familia siguen presentes las carencias en el aspecto educativo como mencionan las entrevistadas... *Horita tengo pendiente lo de las cuotas que no he dado, porque yo tenía entendido que el programa ayudaba a los niños en la escuela para los uniformes y para zapatos que es lo que mas necesitan los niños ahora que están en la escuela.* De igual forma otra entrevistada señaló: *Horita ya viene el tiempo de calor y hay que comprar el uniforme para el calor que no tiene, que se yo zapatos o tenis, igual la niña, hay que comprárselos.*

Los datos mostrados a lo largo de este apartado han permitido tener un panorama sobre la eficiencia del programa Oportunidades, la cual es poco alentadora, primero porque no está permitido que las personas puedan invertir más plenamente en capacidades, en otras palabras en los consumos de alimento y educación en las familias no se han observado diferencias, donde una de las principales razones es que no se les está dando la cantidad que les corresponde como familia. Finalmente podemos decir que en los contextos urbanos como es el de la colonia Fernando Amilpa el PO las transferencias no están teniendo un impacto sustantivo en las capacidades, como ha sucedido en los contextos rural y semiurbanos (Skoufias y otros 2000; Straffon y Handa 2000), donde sí se encontraron impactos importantes del programa en ese aspecto.

IV. Conclusión

Aunque este trabajo es de corte exploratorio los datos aquí contenidos pueden dar pauta a futuras investigaciones tal vez a un mayor número de colonias del área metropolitana de Monterrey o utilizando otras metodologías,

pero lo cierto es que las evidencias encontradas en relación a la operación y eficiencia del programa, tienen algunos elementos a considerar como los siguientes:

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

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

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

A nivel comunitario dentro de la colonia Fernando Amilpa, las evidencias encontradas permiten sustentar que en este contexto urbano, el programa no está teniendo el impacto esperado, pues existe muy baja inversión en las capacidades de las personas beneficiadas al interior de los hogares, dados los problemas de inclusión al no dar a las familias realmente lo que les corresponde del recurso. Lo que se ha traducido en que los beneficiarios no hayan incrementado la cantidad y calidad de su alimentación, y por tanto su calidad nutricional sigue en las mismas condiciones que antes de recibir los beneficios del programa.

Los argumentos presentados en los párrafos anteriores contestan las preguntas que se establecieron en la primera parte del trabajo, de tal forma que se concluye que es innegable que al interior de las familias la compra de zapatos, ropa y útiles se destina al hijo que en ese momento carezca de ello, sin importar si es o no el becario. Si a esto le sumamos que en los casos vistos en el trabajo a las familias se les está dando menos de lo que corresponden porque no están becados todos los hijos, esto trae como resultado que el recurso y por tanto la inversión de capacidades se distribuya entre todos los hijos, y si a esto le sumamos que la transferencia tiene un efecto de pocos días ya que el dinero se gasta en unos días, nos enfrentamos ante una realidad endémica que viven las personas beneficiadas en esta colonia, por lo que es necesario que el programa tenga mejores controles de inclusión, validación, así como las formas de pago de las personas ya beneficiadas.

Bibliografía

- Ahmed, A. Kudat A, y Colasan R. (2006). *Evaluando el Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Turquía*. Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- Ayala, C. (2006). *Perfiles de los programas por país*. Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: Ed. FCE.
- Becker, G (1993). *Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special referente to education*. Chicago Estados Unidos. Ed. Universidad de Chicago (orig.1964).
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure*. Vol. XXX, N° 90. Septiembre. 27-40.
- Boltvinik J. y A. Marín. (2003). La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollo recientes. *Revista de comercio exterior*; 53 (5). 473-484.
- Cabrero, E. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal.

Adolfo R. Cogco C., Oscar A. Martínez M.: La operación y eficiencia del programa oportunidades en el...

Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En: Cabrero, E. (Coord.). *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa. 155-190.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1997). Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997, *Decreto por el que se adiciona y reforma la ley de Coordinación Fiscal*. México.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2002). Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo. *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002*. México: Secretaría de Desarrollo Social.

De Janvry, A. (2006). *Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social: ¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos?* Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.

De Tocqueville, A. (2003). *La democracia en América*. México: Ed. Gernika. (2ª edición).

Escobar A. y M. González (2002). Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos Localidades de 2500 a 50 000 habitantes, 2001. México: Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social.

Escobar A. y M. González de la Rocha (2002). Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos Localidades de 2500 a 50 000 habitantes, 2001. México: Centro de investigaciones y Estudios superiores de Antropología Social.

Escobar A. y M. González de la Rocha (2002a). *Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano oportunidades seguimiento de impacto 2001 – 2002 en comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*. México: Centro de investigaciones y Estudios superiores de Antropología Social.

Escobar A. y M. González de la Rocha (2004). Evaluación cualitativa del PrOp en zonas urbanas, 2003. En: Instituto Nacional de Salud Pública (Eds). *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social.265-299.

- Escobar A. y M. González de la Rocha (2005). *Evaluación cualitativa de mediano plazo del PrOp en zonas rurales*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y Práctica*. Santiago de Chile: ILPES- CEPAL.
- Gertler, P. y L. Fernald. (2005). Impacto de mediano plazo del PrOp sobre el desarrollo infantil en áreas rurales. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En: *Evaluación externa de impacto 2004*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2001); *Plan Nacional de Desarrollo 200-2006*; México: Presidencia de la República.
- Handa y otros, B. (2000). *Pobreza, desigualdad y efectos indirectos del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Secretaria de Desarrollo Social.
- Hernández F. y M. Pérez (2003) Gasto de los hogares y pobreza en México en el año 2000. México: Secretaría de Desarrollo Social. Cuadernos de desarrollo humano No.5.
- Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn (2000). El impacto de Progresá sobre el consumo: informe final. En: *Evaluación de resultados del programa educación, salud y alimentación*. México: Secretaria de Desarrollo Social.
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. En *Documentos de trabajo del INDES- UNION EUROPEA*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID. Julio. Serie documentos de trabajo I-38 UE/Es.
- Martínez, J. (2000). Descentralización de la política social: ¿En qué nivel de Gobierno?. En: Cordera R. y Ziccardi A. (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*. México: Miguel Ángel Porrúa- UNAM. 767-785.
- Nahmad, S., T. Carrasco y S. Sarmiento. (1999). Acercamiento Etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresá en doce comunidades de seis estados de la república. En: Gómez J. y Loyola R. (Comps) *Alivio a la pobreza: Análisis del programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social. 61- 113.

Adolfo R. Cogco C., Oscar A. Martínez M.: La operación y eficiencia del programa oportunidades en el...

Parker S y J. Scout. (2001). *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Gestión 1998-2001. Encuestas de Evaluación 2000*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Samson, M. (2006). *El Caso de las Transferencias Sociales No Condicionadas*. Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.

Schady, N. (2006). *Programas de transferencia en efectivo condicionado: repaso de la información disponible*. Estambul, Turquía: Tercera conferencia internacional sobre transferencias en efectivo condicionadas.

SEDESOL (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo Primera edición*. México D.F : Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL (2003). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social.

SEDESOL (2005). *Reglas de Operación del Programa Oportunidades*. En Diario Oficial de la Federación del 18 de febrero de 2005. México.

SEDESOL (2007). En línea: http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/f11_archivos_padroninicial2007.pdf , (Página consultada el 21 de enero de 2008).

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: editorial Planeta. (orig. 1999).

Skoufias y otros (2000). *¿Está dando buenos resultados ProgresA? Síntesis de la evaluación de impacto*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social e International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Skoufias y otros (2000). *¿Está dando buenos resultados PROGRESA? Síntesis de la evaluación de impacto*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social e International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Straffon, B. y S. Handa (1999). El impacto de Progresa en el consumo de las familias beneficiarias. En: SEDESOL, (Eds.). *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación Primeros avances*. México D.F: Secretaría de Desarrollo Social. 301-320.

Soto, E. y López, H. (2003). México: federalismo versus descentralización. *Política y cultura*. U.A.M. No. 19. Primavera. 27-43.

Recibido: 23/04/08

Aprobado: 17/05/08