

Agustín Escobar Latapí
CIESAS Occidente

El presente texto se basa en trabajos empíricos relacionados con la evaluación de programas sociales federales para plantear que, si bien la política social federal está encontrando, con mayor o menor éxito, modelos de acción que están brindando resultados y que empiezan a tener impacto en

- la reducción de la incidencia y la profundidad de la pobreza;
- el aislamiento territorial y la dispersión, y
- la puesta en valor y utilización de los activos de los pobres urbanos (trabajo y vivienda, fundamentalmente),

estos logros se han visto seriamente limitados por una difícil coordinación entre las acciones federales, estatales y municipales. La coordinación es crecientemente necesaria, pero extremadamente casuística y rehén de incentivos perversos, relaciones políticas y otros problemas, por lo que las acciones coordinadas pueden ser deficientes y sus impactos reducidos. La política social no podrá ser integral ni coherente si esta coordinación no mejora.

En México han existido dos asimetrías fundamentales entre el gobierno federal, por una parte, y los estatales y municipales, por otro. Hasta principios de los años noventa, el gobierno federal mantuvo el control directo de la gran mayoría de los recursos públicos y de la casi totalidad de las acciones de gobierno, y ejerció este control a favor de las zonas metropolitanas, de las poblaciones urbanas y de grupos y regiones prioritarias para el partido oficial o algún grupo afín. Según Rodríguez, se trataba de un sistema autoritario y centralista que usaba este control financiero y ejecutivo para mantener su hegemonía política (1999).

Esta situación cambió gradualmente. Durante los gobiernos de De la Madrid (en 1983), inicialmente, Salinas (en 1992), y Zedillo (fines de 1997), se producen reformas que otorgan a los estados la responsabilidad de la educación y la salud, y a los municipios la responsabilidad del DIF, con recursos federales. Estas reformas fueron apoyadas por instancias internacionales. En diciembre de 1997, el primer poder legislativo sin mayoría priista fuerza, en contra de los deseos del ejecutivo, una nueva reforma que otorga más recursos federales a los municipios. Del año 1978 al año 2000, los ingresos propios de los municipios de México se duplican, pero sus ingresos por participaciones federales crecen 15 veces (Cabrero, 2005)¹. El

¹ A pesos constantes de 1994.

ingreso per cápita de recursos públicos a nivel municipal pasa, en el mismo lapso, de 70 a 300 pesos constantes de 1994.

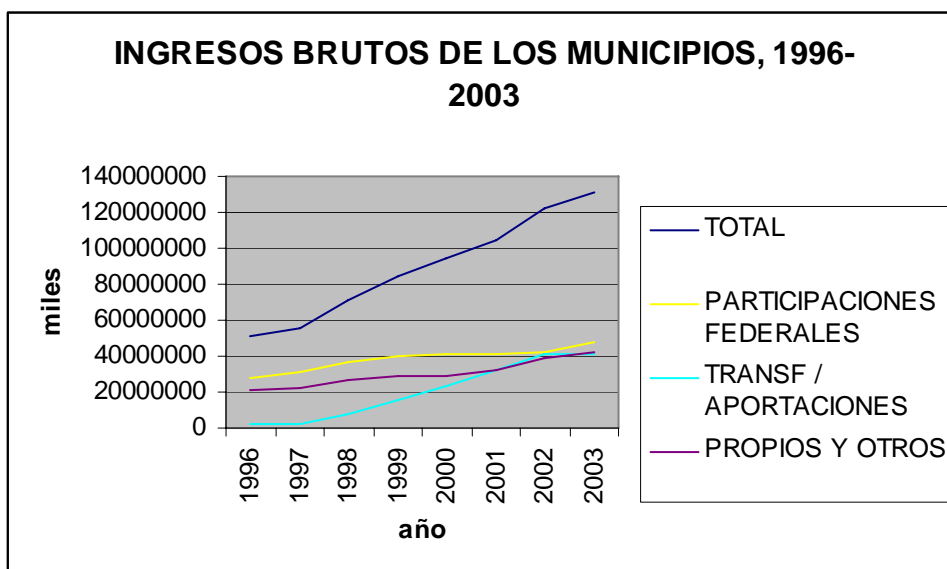
Según Cabrero (Ibid.), hay cinco periodos de la hacienda municipal entre 1978 y el año 2000: de 1978 a 1983, hay cierta autosuficiencia precaria, definida por escasos recursos y responsabilidades. No existe la coordinación fiscal. De 1984 a 1988, hay un despegue propiciado por la descentralización de la potestad sobre los tributos de los bienes raíces. De 1989 a 1994 se consolida la anterior tendencia, y se generaliza un aumento sustancial en la capacidad recaudatoria autónoma. Entre 1995 y 1997 hay una caída sustancial en ingresos propios propiciada por la crisis de 1995 y por cierta pasividad de estos gobiernos. Por fin, a partir de 1998 hay un nuevo y rápido incremento, producido por la transferencia de los recursos federales del *ramo 33* a los municipios (Cabrero, Ibid.; IDH, 2004). Esta transferencia es extremadamente importante porque es progresiva y de naturaleza social. Transfiere mayores recursos per cápita a los municipios más pobres y marginados, con lo cual la capacidad financiera de estos municipios para diseñar y realizar obras y programas sociales se incrementa sustancialmente. Sin embargo, “el diseño institucional y la estructura de incentivos propician que los gobiernos locales no busquen necesariamente incrementar sus niveles de provisión de servicios básicos para no ser castigados mediante la reducción de fondos federales” (IDH, 2004). La totalidad de los fondos del Ramo 33 no siempre llega a los municipios. Hay un conjunto de filtros, ya sea estatales o burocráticos, por lo que muchos gobiernos locales no lograban acceder a ellos, por lo menos hasta 2001 (Bey, 2003). Nuestros reportes de campo indican, sin embargo, que los municipios están accediendo a ellos de manera más regular en los últimos años².

La siguiente gráfica muestra los ingresos brutos de los municipios a precios constantes (a julio de 2002) en un periodo más reciente (1996 – 2003). La tendencia alcista real en los recursos municipales se mantiene después del año 2000, pero esta vez impulsada por el rubro transferencias / aportaciones, así como por un fortalecimiento simultáneo de recursos propios. En otras palabras, la escasa dinámica recaudatoria de los ingresos federales ha ocurrido junto con transferencias crecientes de la federación a los municipios (y los estados) y un fortalecimiento de la capacidad recaudatoria propia de los municipios. Nótese que hasta principios de 2003, los precios internacionales del petróleo se habían mantenido sin grandes cambios, por lo que este rubro beneficia a los ingresos federales y por ende a las aportaciones federales a los estados y municipios más

² En este sentido, no queda claro si la información del INEGI se basa en asignaciones presupuestales o en gasto ejercido.

fuertemente en 2004 y 2005. Aún así, en el periodo 1996 – 2003 la dependencia financiera de los municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales crece del 59 al 68%.

Como señala Cabrero, estas tendencias agregadas difieren marcadamente en los municipios, según su tamaño, grado de urbanización y otras variables. Los municipios grandes y urbanos gozan de mayor autonomía recaudatoria. Los más pequeños, pobres y rurales dependen abrumadoramente de participaciones y aportaciones federales.



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001 y 2005).

Con este conjunto complejo de cambios y transferencias de responsabilidades, se llega a una segunda asimetría entre los niveles de gobierno, que es sustancialmente distinta a la anterior: hoy, los municipios controlan la mayor parte del gasto de desarrollo social³ en México, pero las capacidades, las responsabilidades y la obligación de integralidad y transparencia están en el gobierno federal, con algunas excepciones⁴. El gobierno federal tiene un dilema: actuar de manera aislada, con programas autosuficientes de presupuesto modesto, o por el contrario desarrollar acciones de colaboración que carecen de un marco general efectivo y de

³ Con la notable excepción del gasto en salud y educación.

⁴ La Ley General de Desarrollo Social aprobada en el año 2004 marca, en su artículo 17, que: “Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.”

puntos claros de articulación entre las responsabilidades y las capacidades de los distintos niveles de gobierno. Y sin embargo, estas condiciones deben satisfacerse para cumplir con las leyes que, afortunadamente, hoy exigen eficiencia, equidad y transparencia a la política social. La Secretaría de Desarrollo Social ha desarrollado su capacidad técnica para ubicar áreas y hogares pobres, para diagnosticar las barreras al desarrollo social y regional, y para administrar sus propias acciones. Pero no puede aspirar a una acción bien financiada e integral, cuyas partes generen beneficios y economías mutuos, sin los municipios. Y a éstos no les conviene perder los fondos federales a los que tienen acceso precisamente por su marginación, su pobreza y su carencia de servicios e infraestructura.

El texto revisa dos programas federales de amplio alcance, que se articulan de formas opuestas con los ámbitos estatales y municipales, con el fin de precisar las posibilidades y dificultades para la acción conjunta. Se trata del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y la Estrategia Microrregiones. Posteriormente se revisan algunas acciones sociales municipales que hemos detectado en campo. Finalmente se discuten las dificultades para la coordinación efectiva.

1.- Progresas – Oportunidades: un programa federal casi independiente de los estados y municipios.

El Programa Educación, Salud y Alimentación empezó a operar formalmente en 1997. Es considerado como paradigmático de la nueva política social en México y muchos otros países. Para fines de este trabajo, es problemático porque por una parte es el programa más intenso y sistemáticamente evaluado en México. Por otra parte, sin embargo, ha generado una enorme diversidad de opiniones públicas y expertas.

Tiene dos antecedentes inmediatos: el PASE (Programa Alimentación, Salud y Educación), puesto a prueba en Campeche, y un programa de nutrición diseñado por el INSP. Ambos programas eran “focalizados”, aunque la manera en que llegaban a su población objetivo era distinta. El PASE tomó los padrones de otros dos programas federales (Fidelist y LICONSA⁵), entrevistaba a las familias de los padrones para verificar su elegibilidad (y evaluar los padrones mencionados) y daba un subsidio monetario a las familias. El programa de nutrición buscó poblaciones pobres conocidas y en ellas realizó una serie de análisis que definieron las deficiencias nutritivas de la población pobre, para posteriormente diseñar y

⁵ Comunicación personal, Rosa María Rubalcava.

distribuir suplementos alimenticios adecuados a esas deficiencias. No hay evaluaciones detalladas públicas de los dos programas – que tuvieron cobertura y duración limitadas - pero se dice que la focalización de población pobre en el PASE era rudimentaria, por lo que se generaban grandes errores de inclusión y exclusión, y parece ser que los suplementos alimenticios desarrollados en el programa de nutrición empezaron a dar buenos resultados, aunque los seguimientos no se hicieron de manera ni experimental ni cuasi-experimental. Ambos programas se probaron a fines del sexenio del presidente Salinas y principios del siguiente.

Durante la campaña del candidato Zedillo y los primeros meses de su mandato, el presidente y su equipo buscaron diseñar un programa que: 1) fuera altamente eficiente; 2) focalizara correctamente; 3) tuviera impacto demostrable en las áreas buscadas (salud, educación y alimentación) y 4) no estuviera sujeto a los sesgos electorales – populistas que habían sido detectados por varios analistas en el caso del Programa Solidaridad. En opinión de este autor un imperativo del nuevo programa era su eficacia: no se buscaba tener buena prensa política a través de la derrama de recursos públicos en programas múltiples y vistosos que se anunciaran como de combate a la pobreza. Se trataba de reducir efectivamente los niveles de pobreza e incidir, hasta donde fuera posible, en su dinámica a futuro. Opino también que puede haber pesado, como factor en la prioridad real otorgada a la disminución de la pobreza, el hecho de que la incorporación de segmentos amplios de la población pobre a un programa de estas características les daría una opción conforme al Estado para mejorar su situación. Ante mejoras fehacientes, los pobres estarían menos tentados de poner su suerte en manos de caciques o líderes, ya fuera clientelares o revolucionarios. Recuérdese que el sexenio del presidente Salinas se enfrentó a una rebelión muy fuerte en Chiapas en el último año de su gobierno, y que terminó con una crisis de gobernabilidad.

La eficacia y la eficiencia de un programa de reducción de la pobreza, en mi opinión, se convirtió en una prioridad de Estado, en parte porque el fin era absolutamente legítimo y urgente y los pocos impactos conocidos de Solidaridad eran modestos y sesgados, y en parte porque la seguridad nacional se percibió como estrechamente ligada con la eficacia de las políticas públicas. La eficacia y la eficiencia eran por sí mismas razones suficientes para no involucrar a los gobiernos estatales o municipales. Pero también se dio prioridad a evitar los aprovechamientos y las desviaciones propiciadas por la política local.⁶

⁶ Esas mismas prioridades también explican por qué la evaluación de impacto se convirtió en una necesidad de principio, que por una parte daría legitimidad a la acción del Estado, y por otra le permitiría monitorear resultados.

El Progresista no fue el primer intento reciente del gobierno federal por desligar su actuación de la de los líderes y caciques locales⁷. Una de las primeras interpretaciones del Programa Solidaridad destacó que, a través de su énfasis en *organizaciones sociales* como postulantes, co-gestoras, y beneficiarias del programa, el presidente Salinas buscaba debilitar a los gobiernos y caciques locales que representaban el ala “conservadora” y clientelista del Estado priista, mismos que no lo habían apoyado en la elección de 1994. Análisis posteriores (Dresser, 1991, Harvey, 1994 y Leyva, 1995) cuestionaron la intención o la eficacia de este diseño del Programa Solidaridad, por lo cual Dresser lo llama “neo-populista”. Ciertamente, los líderes y caciques (y una buena cantidad de presidentes municipales interesados en el mejoramiento de su pueblo) aprendieron el nuevo camino de acceso a beneficios federales. Mientras que en Michoacán (un estado aparentemente perdido para el gobierno federal) se fomentó cuidadosamente a organizaciones sociales no clientelares con el fin de demostrar el interés del gobierno federal en los pobres, Harvey y Leyva opinan que en Chiapas la gran mayoría de los recursos del programa fueron cedidos de facto a los caciques y líderes priistas, puesto que ese estado se consideraba no crítico para las elecciones.

Así, si bien el método de selección e incorporación de hogares pobres al Programa Progresista efectivamente muestra un rompimiento con el de su antecedente inmediato, en la historia mexicana reciente se han producido una serie de rompimientos y reacomodos sucesivos de los programas federales y los gobiernos y líderes locales, por lo que no conviene ni simplificar la historia política diciendo que el período político que va de 1929 a 1994 operó de un solo modo, ni que los rompimientos ocurrieron de la misma manera en todo el país.

Eficiencia de la selección y redundancia de la intermediación local.

La eficacia, en un contexto de estrechez presupuestal surgida de la crisis de 1994-5, estaba condicionada por la capacidad de tal programa para seleccionar con precisión inédita a los pobres, distribuir sus beneficios entre ellos y lograr cambios manifiestos en su conducta y nivel de vida. Se discutieron múltiples métodos de localización de los pobres en el país, y de manera prioritaria de los pobres rurales. La pobreza rural, según múltiples análisis pero muy notoriamente los de uno de

⁷ Creo acertado sugerir que, por el contrario, el gobierno federal mexicano ha pasado por períodos “largos” de creación de nuevas relaciones con lo local que subvierten lealtades previas (jefes políticos vs. gobernadores en el porfiriato, asesinato, remoción, rotación y promoción de líderes armados durante los regímenes de Obregón y Calles), que lo fuerzan a repetir el ciclo de renovación de lealtades, cuando las previas se vuelven caras, pesadas o amenazantes.

los creadores del programa (Levy, 1994 y Levy y Rodríguez, 2004), era más extensa y profunda. Además se reproducía intergeneracionalmente a través de un patrón de abandono temprano de la escuela, trabajo precoz, matrimonio temprano y alta fecundidad. La mayor parte de los métodos propuestos podía definir áreas (regiones, municipios o AGEBS) donde había mayores índices de pobreza, pero no daba una respuesta económica a la tarea de ubicar a los hogares individuales pobres dentro de esas áreas. La solución fue dada por el Consejo Nacional de Población, y específicamente por su secretario general de la época (José Gómez de León), quien mostró que una focalización en dos pasos podía resolver el problema. A partir de la clasificación de *localidades* rurales (no municipios ni AGEBS) según su índice de marginación – una tarea ya concluida por el CONAPO - se podía proceder a censar las comunidades con más altos índices y así seleccionar a los hogares pobres^{8,9}.

La anterior reseña – transmitida por algunos participantes – ilustra dos puntos: 1) el Programa Progresá tuvo una génesis explicable en términos del propio desarrollo del país y de la acción del Estado en México, que si bien fue claramente influida por discusiones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, fue definida por un proceso interno al gobierno federal, basado en experiencias previas y en conocimientos generados por instituciones mexicanas. Las condiciones y reglas no fueron dictadas por instituciones externas, salvo si esto ocurrió en secreto y fuera de las discusiones. 2) La solución para la ubicación y selección de los hogares pobres resultó *tecnocrático-centralista*¹⁰, y desligada de fuentes de conocimiento, influencia u orientación por parte de actores locales. Conviene señalar que, por una parte, esto resultaba financieramente más viable que cualquier otra opción, pero que, por otra parte, desligaba a la administración federal del uso del programa para fines distintos del verdaderamente prioritario: la reducción de la pobreza de los hogares pobres.

⁸ El equipo de demógrafos y especialistas en salud dirigido por Gómez de León también fue crucial para definir los umbrales de edad y escolaridad a partir de los cuales se podía incentivar la escolaridad sin incentivar la fecundidad, para que los montos de las becas incentivaran más la asistencia de las niñas a la escuela, y para que los componentes en especie destinados a mejorar la alimentación tuvieran el contenido correcto.

⁹ La tarea no fue fácil, sin embargo. El trabajo detallado de ubicación y delimitación de las localidades a partir del censo y de cartografía, primero, y posteriormente el armado de una base de datos nacional que relacionara a los individuos de hogares seleccionados con las escuelas y clínicas que podían asignárseles, en ausencia de una nomenclatura estándar, fue extremadamente exigente.

¹⁰ Es decir, totalmente distinta de la lógica centralista que se basaba en el control político como criterio para la acción del Estado.

El método de selección de hogares e individuos objetivo desligó un nivel de gobierno de otros, en un contexto en que dos administraciones federales (De la Madrid y Salinas: Rodríguez, 1999) habían avanzado en otorgar mayores facultades a los estados y municipios. Por tal motivo se ha dicho que el programa en su conjunto fue “vacunado” o “blindado” contra la ingerencia de líderes locales. Esto es sólo parcialmente cierto. Ha habido, a lo largo de la existencia del programa y de sus modificaciones sucesivas, momentos e instancias en que la participación de líderes locales ha sido fundamental, como se verá posteriormente.

Esto es cierto no sólo al comparar programas o épocas históricas, sino al comparar momentos de cada programa. El método de selección de hogares por parte del Progreso tuvo una modificación en 2001, y otra, ya como Programa Oportunidades, en 2002. Ambas modificaciones propiciaron, intencional y no intencionalmente, interacciones con líderes y gobiernos locales. En 2001 el programa se expandió a localidades semi-urbanas, de entre 2,500 y 50,000 habitantes. En estas localidades, a diferencia de las rurales de alto y muy alto índices de marginación, los hogares pobres son proporcionalmente menos, y se encuentran entreverados con hogares no pobres. Aunque la segregación urbana es real, un conglomerado de diez o 30 hogares pobres resultaba invisible. Un censo de cada localidad hubiera reducido notablemente la eficiencia del programa, al forzarlo a gastar una mucho mayor proporción de sus recursos en el proceso de selección. En las primeras localidades rurales incorporadas, el censo arrojaba entre 70 y 80% de hogares elegibles. La previsión en estas localidades semi-urbanas era de entre 20 y 30%. Pero el INEGI sólo puso a disposición del programa información censal del año 2000 desagregada al nivel de la AGEB, con lo cual los hogares pobres seguían siendo invisibles. El programa solicitó a los municipios que el director de desarrollo social (con frecuencia responsable también de deporte, cultura, o incluso obras públicas) se encargara de señalar, en un plano de la pequeña ciudad, las áreas, ya fuera dentro o fuera de la AGEB ubicadas como de mayor pobreza, donde se concentraban los hogares pobres. Se esperaba que se señalaran, por ejemplo, los callejones, vecindades, o aglomeraciones conocidas de familias pobres. En general la respuesta no fue satisfactoria. La mayor parte de estos funcionarios no señaló estas áreas en el mapa. Algunos dieron como explicación que “el gobierno federal nunca nos hace caso, no sirve de nada que le señalemos eso¹¹”. Algunos señalaron unas, pero omitieron las más significativas. Unos pocos señalaron zonas que querían favorecer. Pero en general las deficiencias de estos señalamientos no ocurrieron de mala fe, sino que se debieron a que los funcionarios no se especializaban en política social – desconocían una

¹¹ No textual.

buena parte de los barrios y hogares pobres – y a que, en los periodos de gobierno municipal de tres años, no llegaban a adquirir este tipo de conocimiento aunque lo buscaran (piénsese que una tercera parte de estos funcionarios tenía un año o menos en el puesto). Las brigadas de entrevistadores, enfrentados a esta carencia de información y a áreas urbanas de tamaño relativamente grande, en ocasiones seleccionaron hogares a entrevistar por la apariencia de las casas, pero pocas veces lograron descubrir los callejones, vecindades o traspatios donde se concentraban más hogares pobres.

En general, entonces, se produjo desconcierto y una respuesta poco satisfactoria, motivada por falta de conocimiento suficiente del mapa social de la ciudad y de confianza en el gobierno federal. Pero excepcionalmente estos funcionarios fueron notablemente sagaces. En Tatahuicapan¹², municipio indígena de reciente creación en Veracruz, el director de desarrollo social del municipio fue informado con anticipación del operativo de selección e incorporación de hogares. Hizo por su propia cuenta un censo con sus propios criterios, para ubicarlos. Según su censo, de los 1,700 hogares de la localidad aproximadamente 1,300 eran pobres. Cuando llegaron las brigadas de entrevistadores del programa, su “cuota” prevista (según el análisis por AGEBs) era de 300 hogares como máximo. Pero el funcionario consiguió apoyo monetario del DIF estatal para que los brigadistas entrevistaran a todos los hogares que él había detectado, y “no los dejó” salir de la localidad hasta que así lo habían hecho¹³. Efectivamente se incorporó la cantidad de hogares que él había detectado, es decir cuatro veces la prevista por el programa¹⁴. Tatahuicapan resultó excepcional. Pero el método de selección se discontinuó. En primer lugar, la focalización que se logró de esta manera fue inferior a la del método rural, sobre todo en términos de la gran cantidad de hogares pobres no detectados. En segundo lugar, intervenciones como la sucedida en Tatahuicapan alertaron al programa a la posibilidad de un fuerte uso clientelar del mismo.

¹² Juan Manuel Anaya analiza en profundidad el surgimiento de liderazgos políticos en este municipio a raíz del programa Progresá – Oportunidades (tesis en preparación en CIESAS Occidente).

¹³ La entonces coordinadora estatal del Programa Progresá comentó que “le habían secuestrado” a los entrevistadores. Aunque desconozco si hubo o no amenazas, el pueblo es conocido como muy militante y defensor de sus intereses.

¹⁴ Es muy posible que este funcionario haya aconsejado a los beneficiarios potenciales qué era lo que debían responder (o esconder) para ser seleccionados. La tasa de deserción a 12 meses de la incorporación fue muy alta, lo que sugiere que una parte importante de estos hogares no necesitaba el programa.

Así, para 2002 el programa – que ya se había convertido en Oportunidades - contó con un nuevo método de ubicación de hogares pobres, en esta ocasión en áreas semi-urbanas (se prosiguió su incorporación, pero de otra manera) y urbanas (de entre 50,000 y un millón de habitantes). Para entonces ya disponía de información censal al nivel de manzana. Para respetar la confidencialidad del censo, INEGI no marcó los hogares individuales, pero sí entregó al programa la cantidad de hogares pobres por manzana. Se procedió a ubicar los puntos centrales de concentración de hogares pobres en zonas urbanas, y en los edificios públicos más cercanos a dichos centros se instalaron módulos temporales¹⁵ donde las beneficiarias potenciales acudían para ser entrevistadas. Los módulos tenían una jurisdicción geográfica definida, que rebasaba el tamaño de la localidad urbana por incorporar, con lo cual se buscaba incluir a hogares rurales pobres que pudieran acceder a las instituciones de salud y educación de esas localidades. Esto se llamó “autofocalización”, aunque podría llamarse autopostulación, con un filtro constituido por un cuestionario y un proceso de verificación de la información en los propios hogares seleccionados. El operativo iniciaba con difusión en estaciones de radio locales y por volanteo físico en las manzanas señaladas por el censo del INEGI. El proceso resultó mucho más eficiente y eficaz que el anterior, y menos sujeto a intervenciones clientelistas locales. Tuvo problemas para informar e incorporar hogares con ciertas características (hogares encabezados por mujeres sin pareja, que trabajan, tienen niños pequeños o tienen que cuidar de personas incapaces en el hogar, así como algunos hogares de ancianos más o menos incapacitados). Estas personas no podían acudir al módulo, o destinarle tiempo suficiente a la espera y a la entrevista, y menos aún cuando resultaba necesario llevar documentos oficiales de identificación que algunos no tenían o no llevaban.

A pesar de que el tercer método resultó muy superior al anterior en términos de su capacidad de incorporar a los hogares elegibles o pobres de una demarcación urbana, y por lo mismo continuó en uso, algunos líderes locales encontraron la manera de influir en la incorporación. Esto fue posible porque a los municipios se les solicitó ayuda con la difusión y el volanteo. En la gran mayoría de los casos, cumplieron con esta labor eficiente e imparcialmente. En unos cuantos, sin embargo, los funcionarios municipales hicieron uso de redes de líderes barriales para hacer la difusión sin costo alguno (y aprovechar una oportunidad política). En esos barrios, algunos hogares ajenos u opuestos a esos líderes nunca recibieron la información necesaria para acudir al módulo, mientras que otros fueron congregados por esos líderes y llevados por ellos en autobuses rentados hasta los

¹⁵ Por tres meses.

módulos de selección. Algunos pocos aprovecharon esa reunión previa al transporte para instruirlos sobre qué decir o no decir¹⁶.

Resulta simplista decir que la difusión y el volanteo tendrían que ser realizados con fondos y personal federales. En mi opinión es cierto que el programa buscaba eficiencia financiera. Pero también creo que una nueva generación de funcionarios estaba buscando formas de colaborar con instancias municipales, a las que les convenía, en principio, que sus pobladores pobres recibieran beneficios federales. Esto fue acertado en la mayor parte de los casos. En la mayoría de los municipios estudiados por nuestra evaluación, los funcionarios responsables de desarrollo social señalaban que el ingreso del Programa Oportunidades les permitía reducir sustancialmente la cantidad de despensas del DIF que era necesario distribuir, aunque advertían que quedaban algunos hogares pobres no incorporados que tenían que seguir recibiendo esos beneficios.

Lo anterior se refiere únicamente al método de selección de hogares para el Programa Progresá. Para entender la interacción, tenue pero real, entre el mismo y los actores locales, es necesario profundizar en la asamblea de incorporación de las familias, y en el fortalecimiento de los enlaces municipales dentro del programa. En su historia, además, hay etapas y cambios en las reglas y prácticas operativas que favorecen o entorpecen la interacción con instancias locales.

Asamblea de Incorporación

Una vez que Progresá seleccionaba hogares “elegibles” (o pobres) para el programa en una comunidad, se convocaba a una asamblea de incorporación, donde se marcaba el ingreso de los hogares al programa, se capacitaba a las nuevas titulares en las reglas básicas del programa y se elegía a una “promotora” que las representaba. Esta asamblea se diseñó cuidadosamente para evitar influencias de líderes locales. En primer lugar, sólo debían asistir las mujeres jefas de los hogares seleccionados. No se permitía ni la asistencia de otras mujeres, ni de hombres líderes de la comunidad. En segundo lugar, los manuales para las brigadas del programa marcaban que en esa asamblea se les hacía conocer el método de

¹⁶ La función discriminante que determina el puntaje de un hogar es compleja, y por lo tanto no hay una sola respuesta que defina la inclusión o exclusión del hogar. Sin embargo, con algunos días de experiencia, las personas (y los líderes) aprendían que tener refrigerador, remesas, varios trabajadores en el hogar, etc., hacían probable la exclusión del hogar. Era más difícil mentir sobre la calidad de la vivienda, porque había una visita de verificación posterior.

selección de los hogares, y que se debía solicitar a las¹⁷ presentes que indicaran si la selección de hogares necesitados era o no correcta. En teoría, entonces, podían señalar tanto hogares necesitados que no habían sido seleccionados, como hogares no necesitados que debían excluirse del programa. Los funcionarios responsables de las asambleas, sin embargo, encontraron esta estrategia muy difícil de manejar. En primer lugar, explicar que se había seleccionado a hogares pobres o necesitados siempre provocaba malestar, y una inquietud generalizada en el sentido de que faltaba una cantidad considerable de otros hogares. En segundo lugar, casi no había señalamientos de hogares incluidos que debían ser excluidos, pero cuando se producían, esto provocaba fuertes conflictos y el rompimiento de la asamblea. En campo encontramos que las brigadas de incorporación sistemáticamente afirmaban que se trataba de algo así como “una rifa”, la primera, para participar en un programa con ciertas características y beneficios, y que habría otras “rifas” que beneficiarían a cada vez más hogares. Con esta estrategia hasta cierto punto se evitaba que las titulares señalaran cuánto se apartaba o acercaba el programa a una selección “justa” de hogares necesitados. Las asambleas se hicieron más manejables, pero esto no obstó para que, al salir de la asamblea, ellas se organizaran, las excluidas se enteraran y juntas o separadas recurrieran a un intermediario político reconocido que en muchas instancias prometía lograr que todas las demás familias meritorias ingresaran al programa. Ese había sido siempre el modo de proceder ante otros programas, tenía que funcionar con este.

El programa, entonces, de todas maneras recibió una gran cantidad de solicitudes de líderes locales (ayudantes municipales, regidores, presidentes del comisariado ejidal, etc.), con listas de familias que necesitaban el programa. El programa tuvo que aprender a manejar las solicitudes, pero decidió no repetir los usos clientelares de programas anteriores. Definió reglas para la repetición del censo comunitario (y la incorporación de familias no censadas). Había que demostrar que una fracción definida de los hogares de la localidad no había sido entrevistada. Pero defendió el método de selección, es decir, el método discriminante que otorgaba a cada hogar un puntaje según su similitud con hogares pobres extremos o no pobres. Se atendieron las solicitudes muy gradualmente, sobre todo a medida que el presupuesto del programa se amplió, pero no se cedió capacidad de decisión a instancias locales¹⁸.

¹⁷ El programa definió desde un principio que las transferencias monetarias del programa se entregarían a la mujer de más autoridad en el hogar. Sin embargo, desde el principio también se seleccionó a una pequeña minoría de hogares compuestos por un solo hombre o por un hombre y una mujer muy enferma. En ellos el hombre es el titular.

¹⁸ Se han mencionado dos excepciones importantes. 1) A raíz del Huracán Paulina, el presidente Zedillo indicó al responsable del programa que el estado de Oaxaca tenía que incorporarse de

Los enlaces municipales

Como se dijo, en sus inicios el programa Progresá tenía muy poco contacto con el municipio. Saltó cualquier instancia municipal para llegar hasta los pobres, y empezó a operar, una vez que las brigadas itinerantes del programa incorporaban a los beneficiarios e instruían a clínicas y escuelas en sus labores básicas. En la asamblea de incorporación se elegía democráticamente a una “promotora”, una beneficiaria que sin pago adicional sería la intermediaria entre el programa y los beneficiarios. Pero desde ese momento se generaron labores adicionales. Había que llevar suplementos alimenticios (normalmente cientos de kilogramos) hasta las localidades más dispersas. En múltiples ocasiones, las camionetas que llevaban los pagos en efectivo a las familias o a los puestos provisionales instalados en plazas fueron asaltadas. A algunos municipios llegaban, y de otros salían, contingentes importantes de jornaleros y sus familias que había que rastrear para que pudieran cumplir con sus corresponsabilidades y mantener sus beneficios. Si unos jóvenes se casaban, una familia o parte se mudaba dentro del municipio, o si un muchacho no había sido registrado como becario en la escuela o quería volver a estudiar, las promotoras tenían problemas para indicarles a las beneficiarias lo que había que hacer para acceder a los beneficios o mantenerlos. Las promotoras empezaron a ser vehículos de información y solicitudes de dos vías en asuntos que en muchas ocasiones rebasaban su comprensión del programa y su nivel de escolaridad. Sin duda fueron aprendiendo, pero responsabilizar a las promotoras de todo le estaba costando al programa que muchas cosas no se hicieran bien o a tiempo, que ellas renunciaran o hicieran lo mínimo posible, que algunos beneficiarios fueran eliminados del programa sin razón aparente, y, desde luego, que se generara un intermediario clave que podía funcionar de manera clientelar. En general, y de manera extra – oficial pero conocida y aceptada porque era necesaria, se estableció un sistema de pequeñas cuotas que permitían a la promotora pagar una camioneta para transportar a las beneficiarias al punto de pago o para transportar los suplementos a la comunidad, acudir a juntas, hacer trámites a nombre de las titulares, etc. El sistema de promotoras fue eliminado gradualmente a partir de 2002, y fueron sustituidas por Comités de Promoción Comunitaria, donde las labores se reparten entre tres personas. Hoy, las ex - promotoras son

intermediarias valiosas entre las comunidades, los gobiernos municipales y inmediato, para dar un respiro a las familias damnificadas. No se habían hecho los censos locales ni se había seleccionado a las familias, y esto se volvió impracticable ante la movilización forzada de una parte importante de la población. 2) El gobernador de Sonora afirmó que había logrado “adelantar” el ingreso de su estado al programa en una negociación personal con el presidente. Es imposible corroborarlo.

múltiples agencias de desarrollo social: INDESOL, SEDESOL, ONGs, CDPI, etc., y son capaces de tramitar y conducir proyectos productivos y obras de beneficio comunitario.

El exceso de responsabilidades de las promotoras convenció al programa de desarrollar una relación más oficial y estrecha con los gobiernos municipales, con el fin de descargar a las promotoras, reducir el costo de la permanencia en el programa a las familias incorporadas, y tener un interlocutor más informado y preparado que podía diseminar mucho más eficientemente la información en todo un municipio. Se pidió a los municipios que nombraran como “enlaces municipales” del programa a los funcionarios municipales responsables de desarrollo social. Los enlaces municipales pusieron a disposición del programa un conjunto importante de recursos municipales: camionetas para repartir transferencias y suplementos, policías para resguardarlos, bodegas, un contacto crucial para organizar censos y encuestas entre beneficiarios y en general un amplio conjunto de apoyos que podían ser ocasionales pero que le producían ahorros sustanciales al programa. Durante los operativos de recopilación de información sobre beneficiarios existentes y de selección de nuevos beneficiarios, los enlaces pueden señalar áreas donde no se han hecho entrevistas, o donde hay barriadas de reciente creación.

El fortalecimiento del papel de los enlaces municipales en el programa tuvo varias consecuencias importantes. Redujo costos para el programa y mejoró la calidad y oportunidad de muchos trámites necesarios. Con cierta frecuencia, ayudó a coordinar los programas federales y municipales, puesto que una sola persona tenía toda la información sobre Progresá (después Oportunidades) y sobre los programas municipales. Efectivamente, asumieron algunas de las responsabilidades de las promotoras, y redujeron la carga sobre ellas y algunos costos que habían tenido que pagar las familias beneficiarias.

Pero al mismo tiempo otorgó a estos funcionarios un capital político excepcional, como lo señala Anaya (en preparación). En numerosas instancias, el desempeño correcto y visible del enlace municipal en todas las tareas relacionadas con el programa, pero sobre todo su presencia en los días de pago, en las entregas de suplementos alimenticios, y en las asambleas motivadas por asuntos del programa, lo convirtió en el funcionario público más popular y visible del municipio y motivó que se le percibiera como el que más favorecía a los pobres, y por esta razón muchos de ellos se convirtieron en candidatos a presidentes municipales y ganaron las elecciones.

Esta participación es lícita y legítima. Puede decirse que los que hicieron efectivamente su trabajo y lo capitalizaron tenían todo el derecho de ganar un puesto de elección. Pero se generó una “zona gris” de legitimidad. Se trata de un programa federal cuya operación está reglamentada. La intervención del enlace simplemente allana obstáculos y provee apoyos que, al final de cuentas, sirven a su población. El enlace que cumple con todo, tramita y apoya casos difíciles, y nunca afirma que el programa depende de él o de su partido puede ganar en popularidad y puede ganar una elección. Pero algunos, sutil o abiertamente, promueven una identificación del programa con su persona y su partido. En algunos municipios el presidente municipal ubica en el puesto a su delfín, con el propósito de que haga precisamente eso.

El balance es mixto. Sin duda, el programa ganó en operatividad y eficiencia a través de los enlaces municipales, aunque hay algunos poco competentes, muy dispersos o poco interesados. Al mismo tiempo, sin embargo, abrió una puerta al clientelismo y la influencia sobre el voto. Los responsables del programa de 2002 a 2006 provienen de organizaciones que han luchado por los derechos ciudadanos y elecciones limpias y responsables. Si bien desde sus inicios el programa buscó mantener un perfil no clientelista, con esta nueva administración ese interés se reforzó notablemente. Por esta razón y en vista de lo sucedido con algunos enlaces municipales, a finales de 2005 el programa promovió una nueva estrategia de contacto directo con los beneficiarios. A través de un sistema rotativo de módulos llamados “MAS” o módulos de atención y servicios, se brinda a los beneficiarios todos los servicios y trámites que normalmente se hacen a través de los Comités de Promoción Comunitaria o del enlace municipal. En dichos módulos se aclara además a todos los que acuden que el programa no está ligado con ningún partido político. Los módulos no desplazan a los enlaces municipales, ni a los Comités de Promoción Comunitaria, pero sí incorporan algunas de sus funciones.

A mi juicio, la conclusión que el Programa Oportunidades ha extraído de estas experiencias es que la información oportuna y la confianza en las instituciones por parte de los beneficiarios tiene que ser fomentada a través del desarrollo de acciones repetidas, *directas* y claras que permitan a éstos entender las reglas y los procedimientos, y que les demuestren que funcionan, con el fin de que ellos, como ciudadanos, adquieran el poder real de enfrentar al gobierno federal y recibir los servicios y beneficios que correspondan. La ciudadanización es el antídoto del clientelismo. Pero la fórmula que permita al programa colaborar con las instancias municipales de manera institucional y no clientelar no ha sido perfeccionada.

2.- La Estrategia Microrregiones: una acción federal dependiente de otras instancias de gobierno.

Microrregiones es menos conocido que Oportunidades, por lo que conviene describir su estructura y objetivos. Es llamado una “estrategia” porque no es un programa con un contenido definido y recursos propios. Sólo controla directamente el Programa de Desarrollo Local, que cuenta con recursos para obras limitadas de infraestructura prioritaria en regiones y localidades altamente marginadas. La estrategia se propone fomentar el desarrollo y, en último término, abatir la pobreza, en las llamadas microrregiones. Para esto su estrategia fundamental es la creación de “capital territorial”. Para lograrlo, hace análisis geográficos y sociales territorializados para definir “microrregiones” (por definición de alta marginación, aunque puede haber localidades menos marginadas dentro de las mismas). En sus oficinas centrales, pero con ayuda de levantamientos de información en campo, de diagnósticos rurales rápidos, y del ordenamiento y análisis de información estadística y geográfica, los responsables ubican obras y acciones prioritarias que pueden abatir sustancialmente el aislamiento, las enfermedades, el bajo nivel educativo y la marginación, e incorporar a las poblaciones a los mercados y el desarrollo.

El objetivo central de estos análisis es ubicar localidades marginadas que puedan convertirse en “Centros Estratégicos Comunitarios”. En estos centros, más que en el conjunto de las localidades de la microrregión, se definen las obras y los servicios que permitirían a toda la población de la microrregión acceder a ellos en mejores condiciones. Se da prioridad a caminos, obras de agua, drenaje y oxidación de desechos, electricidad, escuelas y clínicas, pero también es posible realizar otras obras que sean demandadas por la población. Pero la diversidad de las acciones es mayúscula. Se pueden instalar tiendas, centros de Internet vía satélite, o talleres productivos, y se pueden dar cursos de capacitación en múltiples actividades. Para algunas de estas obras y servicios, la Estrategia ha contado con apoyo privado: el ITESM brinda los servicios de Internet por satélite, y a través de ellos ofrece cursos a distancia.

A partir del diagnóstico inicia un proceso complicado de convencimiento, concertación y acciones conjuntas de las secretarías federales y de los gobiernos estatales y municipales. Microrregiones puede coordinar más de 60 programas federales e incontables programas estatales y municipales. Pero no tiene autoridad absoluta sobre ellos. Por esta razón, puede pensarse que Microrregiones debió ser una *estrategia presidencial* que, desde Los Pinos, contara con la autoridad necesaria para coordinar de hecho todos estos programas.

El peso de los gobiernos estatales y municipales es tal que la Estrategia no opera sin su concurso. Tendría muy pocos recursos, y los resultados serían puntuales y posiblemente efímeros. Los programas federales que puede coordinar además también buscan co-inversiones estatales y municipales. Es fundamental que las autoridades estatales y municipales estén de acuerdo en que concentrar obras en una localidad con potencial puede ser un mejor detonador de desarrollo que aplicar las mismas inversiones en un territorio de cientos de kilómetros cuadrados: un buen camino de esta localidad a una ciudad, una secundaria grande, una clínica con mayor capacidad, etc., y no sus equivalentes pequeños, precarios y dispersos. Pero cada instancia participante puede proponer cambios a la propuesta de Microrregiones, y se consulta también a la población misma.

Dado el peso de los gobiernos municipales y locales, todas las obras son finalmente acordadas con ellos, y con los titulares estatales de los programas federales. En ciertos casos, se ejecutan a nivel municipal, pero normalmente hay poca responsabilidad municipal directa en la ejecución porque estos son precisamente los municipios que carecen de los cuadros profesionales que podrían coordinarlas. Además, con frecuencia los centros potenciales han sido precisamente localidades que rivalizan con la cabecera municipal, y donde por lo tanto el municipio invierte poco. En tanto no existe sin la convergencia de instancias de gobierno alrededor de una estrategia, Microrregiones es el reverso de la moneda del Programa Oportunidades. Al mismo tiempo, como esfuerzo conjunto, con frecuencia es invisible. Cada obra es realizada por un gobierno o programa definido. Microrregiones prácticamente no aparece.

En este esfuerzo, se ha aprendido mucho. Los funcionarios rechazan que se colabore con mayor facilidad con gobiernos de un partido. Señalan por el contrario que hay dos aspectos cruciales de éxito: la institucionalidad del gobierno del estado, lo que implica cuadros técnicos, oficinas que interactúan eficientemente, comunicación vertical y horizontal eficiente, y la *decisión* de colaborar. Esto último significa que, efectivamente, todos los funcionarios y las agencias pongan sus activos y sus recursos en un esfuerzo conjunto. Un sí tibio del gobernador que no sea apoyado por todo su gabinete y que no se perciba desde los gobiernos municipales como un compromiso, es peor que una negativa clara. Se corre el peligro de obras a medias, inversiones desarticuladas, o la asignación de presupuesto a obras que nunca se pueden realizar porque faltó un paso previo a cargo de otra instancia. La “institucionalidad” del estado y los municipios tampoco se jerarquiza claramente de Norte a Sur, o según los ingresos del gobierno del estado. Hay un condicionamiento real del nivel de desarrollo del estado, pero

la coordinación intragobierno estatal y la vertical entre estados y municipios puede funcionar mejor en algunos estados menos desarrollados. Los distintos signos partidarios pueden estorbar la relación, pero sobran instancias en las cuales las relaciones personales favorables cruzan partido, y las rivalidades se dan al interior de alguno.

Microrregiones ha dado prioridad a realizar y entregar las obras prioritarias por encima de eliminar el clientelismo. Si un líder funciona y tiene capacidad de apoyar la iniciativa, se le invita y recluta, aunque Microrregiones sí aclara en toda oportunidad que funciona con reglas de transparencia y que no es partidario. Para las poblaciones beneficiadas, una vez que hay obras, los funcionarios de Microrregiones pueden parecer omnipotentes, puesto que logran que distintas secretarías de Estado y otras instancias produzcan beneficios concretos en localidades muy olvidadas. Por lo mismo, hay una tendencia observable al “peticionismo” cuando llegan los funcionarios, mismo que es reforzado por los resultados. Los pobladores hacen lo posible por organizar asambleas y entregar peticiones diversas. Cuando los planes ya se han concretado, los funcionarios buscan deslindarse y no hacer promesas. Pero los líderes presionan. Se acuerda reunirse con los funcionarios responsables, para explorar nuevas posibilidades. En estos municipios y localidades de alta marginación, se observa poco que, a raíz de las obras de la estrategia, el municipio decida proseguir con la *Estrategia* por sí mismo. La tendencia es a pedir más.

Un problema aun sin solución es que, una vez que se terminan y entregan, las obras sigan funcionando. Para que las obras se realicen los municipios tienen que haber aceptado colaborar, y recibir y responsabilizarse del cuidado, operación y manutención de las obras. Pero no hay seguridad de que así ocurra. Se han reportado obras inutilizadas, o centros de servicio donde el personal capacitado dejó de recibir su salario y abandonó el empleo, con la pérdida de la inversión. El personal de Microrregiones es escaso, y se recluta a “residentes” que durante las obras y con posterioridad deben asegurarse de que los municipios hagan su labor. Pero, aunque son enlaces valiosos con lo que sucede en terreno, no tienen autoridad real. Es necesario que los apoyen funcionarios de más alto nivel para que se corrijan los problemas. Y estos funcionarios son escasos y recorren el país. Resulta paradójico pero comprensible. Estos municipios tienen acceso privilegiado a fondos del ramo 33, y deberían haber logrado ahorros que les permitan mantener las obras en operación. Pero su estructura de gobierno es extremadamente precaria, cada administración renueva a todo el personal, y algunas obras se deterioran o pierden.

3.- *Algunas acciones de los municipios.*

Las dificultades de la coordinación federación – municipio para la política social serían menos serias si los municipios que reciben mayores participaciones y aportaciones federales las destinaran claramente a esas acciones. Ahí se concentran los pobres, y esa es la naturaleza de los distintos fondos del ramo 33. A continuación se discuten muy brevemente las acciones de asistencia y apoyo social que son percibidas como tales por los pobres de las comunidades donde hemos hecho trabajo de campo para evaluar el Programa Oportunidades y para estudiar los patrones migratorios de los pobres mexicanos. Naturalmente, los y las jefes de hogares de escasos recursos no perciben claramente *todas* las acciones, que pueden incluir obras públicas, la ampliación de escuelas, etc. El objeto de este recuento es narrar cuáles son las acciones que los hogares han percibido como directamente benéficas para ellos y en las cuales participa o invierte el municipio.

En la mayor parte de las comunidades hay acciones significativas del DIF, sobre todo municipal. Las principales tienen que ver con desayunos escolares y con materiales de construcción. Los desayunos escolares son organizados y funcionan de muy diferentes maneras y con diferentes resultados. En algunas comunidades de jornaleros de Sonora proveen de desayunos gratuitos a todos los alumnos de preescolar y escuela primaria; en otras, a todos los que lo solicitan y pagan una cuota “reducida” que va de los 50 centavos a los 3 pesos. En otras más, hay un proceso de selección por pobreza, a juicio de la sociedad de padres, de las madres organizadoras o de los maestros. En algunas más, se reconoce que los fondos no alcanzan, y los alumnos pobres son rotados: un año les toca y otro no. En unas pocas no se tiene ninguna experiencia con desayunos escolares. En una jalisciense, finalmente, se afirma que la presidencia municipal dispone de esos fondos de manera desconocida. En algunas escuelas el desayuno se compra preparado, y consta de productos netamente comerciales (galletas y refresco o leche). En otras las madres, o alguna maestra encargada, lo cocinan. Esta posibilidad se ve limitada por la falta de cocinas en las escuelas, aunque hay comunidades donde se improvisan con braseros.

El mismo DIF reparte despensas a familias necesitadas en la tercera parte de las comunidades estudiadas. En algunas, se busca complementar las transferencias de Oportunidades, y con cuidado se da este beneficio a quienes no fueron incluidos en éste y son pobres a juicio de los funcionarios municipales. Con frecuencia se fortalece el programa de despensas después de una catástrofe natural. El beneficio también está limitado en cuanto al número de familias beneficiarias (no alcanza a la mayoría de los pobres), y en algunas instancias los

recipientes se han quejado de que los alimentos estaban caducos o eran de mala calidad¹⁹.

Los materiales de construcción han permitido a una minoría significativa de los habitantes de estas comunidades avanzar en el mejoramiento de sus viviendas, o reparar daños causados por huracanes y vendavales. Aunque hay variaciones, todo da a entender que estos apoyos también son operados por los municipios. En general esta ayuda es muy apreciada, y se dirige a quienes tienen, inicialmente, una vivienda precaria. Normalmente, cada donativo alcanza para una o dos paredes, o para techar un cuarto, pero es muy apreciado. Una minoría de beneficiados reporta que se le pidió que firmara una hoja que manifestaba más material que el que recibió. Hay personas pobres que han solicitado esta ayuda y que no la han recibido, aunque esperan recibirla en algún momento. En algunas comunidades indígenas, donde la aportación en trabajo a las obras comunitarias es obligatoria, el acceso de las mujeres sin marido a estos apoyos es reducido porque no pueden mandar hombres al tequio a cambio de recibir ayuda. Sus viviendas son notablemente más precarias.

El Instituto Nacional Indigenista (o Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y el INDESOL son los principales promotores de proyectos productivos en comunidades indígenas y en otras comunidades altamente marginadas. Aunque los proyectos se promueven en contacto directo con grupos ya organizados o que se organizan para este fin, con frecuencia hay un papel importante de intermediación de los municipios, que promueven los proyectos y capacitan a líderes locales para tramitarlos. Cuando no hay capacitación o seguimiento, se trata de transferencias de una sola vez a familias de la comunidad, porque el proyecto desaparece pronto. En algunos, se logra incrementar el valor de la inversión y la cooperativa produce bienestar por un tiempo. Crecientemente, hay un periodo de seguimiento y evaluación que favorece la reproducción de la inversión, aunque suele suceder que posteriormente la organización se dispersa y los activos descienden o desaparecen. Recientemente hemos observado proyectos más diversificados y ambiciosos, a cargo de personas con más experiencia. Pueden tener éxito. No persiguen, sin embargo incorporar a los más pobres de cada comunidad.

Los proyectos productivos de esta índole son positivos. Aunque han tenido en general corta vida, sus legados son importantes en términos de creación o

¹⁹ En una proporción aún menor de comunidades, los servicios de salud del DIF llegan exitosamente a los más pobres, y en un caso son de buena calidad a juicio de los usuarios.

mejora de algunas actividades económicas. En múltiples ocasiones nuestro equipo ha encontrado mejoras en ganadería, apicultura, floricultura, frutales, conservas, y otras actividades que pueden rastrearse a algún proyecto productivo ya desmantelado. Aún así, y aunque han mejorado la capacitación, el seguimiento y la transparencia en el ejercicio de los mismos, todos estos aspectos deben mejorar más.

En una comunidad, el agente municipal dispone de una partida entregada por el municipio (no del DIF) de la cual dispone a su juicio para ayudar a los necesitados, a solicitud expresa. Otorga dinero para medicamentos, emergencias, alimentos e incluso para alguna fiesta o reunión familiar. No hay manera de saber si la totalidad del fondo se usa de esta manera. Hay personas y familias que son más expertas en pedir, y se desarrolla una interacción en la cual puede haber desconfianza, por ejemplo cuando la esposa de un alcohólico pide dinero “para comida”, el comisario sospecha que se destina a las bebidas del marido, pero finalmente se lo otorga porque sabe que la precariedad de la mujer es absolutamente real.

La relación anterior sólo habla de comunidades en municipios marcados por su ruralidad y alta incidencia de pobreza. Sin embargo, es ahí donde deberían observarse más acciones propias a favor de estos pobres.

Discusión

Este texto no aspira a ser exhaustivo. Por el contrario, profundiza en un factor que nos ha parecido clave en el curso de evaluaciones de la política social federal. La situación actual de la coordinación federación – municipio no es producto de un error político. Debe entenderse a través de su génesis histórica. Se luchó porque los gobiernos estatales y municipales tuvieran más recursos en un periodo de transición política, cuando se buscaba romper el monopolio centralista de un régimen autoritario. En algunos casos, la descentralización se hizo a pesar de los gobiernos estatales (en salud y educación), pero en otros casos fue vista por todos los actores políticos ajenos al partido dominante como una manera de dar más poder a instancias más cercanas a los ciudadanos.

Sin embargo, esta transferencia de recursos fue extremadamente poco oportuna y afortunada. Ocurrió a lo largo de un periodo en el cual el gobierno federal, a través de sus programas sociales, estaba demostrando ya no actuar con una lógica clientelista y partidaria, sino que por el contrario estaba logrando basar su acción social en diagnósticos precisos de las familias y las regiones más necesitadas. Este

cambio no ha culminado ni ha superado todos los problemas previos, y podría revertirse, pero ha sido real. La pluralidad manifiesta primero en el legislativo y después en múltiples instancias de gobierno también logró que la acción federal estuviera mucho más sujeta a escrutinio público, y que se aprobaran leyes que la deberán hacer más eficiente y transparente. Paradójicamente fue entonces cuando se redujo su capacidad presupuestal a favor de instancias con menores capacidades técnicas y menos sujetas a supervisión pública. La transferencia de recursos más significativa (en términos de financiamiento social *per capita*) se dio hacia los municipios con menor capacidad y transparencia para su manejo. Como lo muestran los análisis de Cabrero y del Informe de Desarrollo Humano 2004, esos municipios son los menos profesionalizados y con estructura más precaria.

Los dos programas federales analizados muestran que es posible desarrollar acciones positivas y significativas en dos extremos del espectro de colaboración. El Programa Oportunidades ha logrado crecer, ser eficiente y demostrar impactos con muy poca colaboración de los gobiernos estatales²⁰ o municipales, aunque como espero haber mostrado, la colaboración municipal existe y ha resultado positiva. La Estrategia Microrregiones, por el contrario, sólo existiría en el papel si no fuera por la colaboración manifiesta de los gobiernos estatales y, en menor medida, de los municipales.

Sin embargo, estos dos extremos de colaboración también muestran que la misma se desarrolla con muchos problemas. Es necesario hacer varios cambios importantes:

En primer lugar, es necesario reformar la estructura de incentivos que enfrentan los municipios pobres. Si se lleva la estructura actual a su extremo lógico, a esos municipios les conviene destruir las obras y servicios que reducen su marginación porque eso les garantiza mayores fondos federales. Afortunadamente hay muchas presiones en sentido contrario, y un interés real de los gobiernos de hacer mejoras, pero sí se nos ha mencionado repetidamente que no quieren perder fondos, y hemos conocido presidentes municipales que se quejan de haber sido castigados precisamente por trabajar bien. Los gobiernos que muestran resultados deben acceder a un segundo nivel de incentivos especialmente diseñado para ellos, seguramente condicionado a cierta profesionalización de sus funcionarios y al desarrollo de transparencia en el conjunto de su administración.

²⁰ Dada la descentralización de los servicios educativos y de salud, sin embargo, ellos también participan en Oportunidades.

Pero hay que establecer un mecanismo viable y operativo para que los municipios caracterizados por su alta marginación y su pobreza transiten de su nivel actual a uno superior. Para ello conviene revisar las experiencias del pasado: COPLAMAR y las comisiones regionales federales creadas en los años sesenta y setenta para fomentar el desarrollo de una región. Posiblemente convenga que, en esos municipios, todos los fondos de origen federal sean administrados por una entidad federal que tenga bajo su responsabilidad la formulación de planes de desarrollo regionales y su cumplimiento en plazos definidos. Estos organismos deberían estar bajo supervisión del Congreso Federal, y deben interactuar con los gobiernos estatales. Su tarea debería ser doble: realizar las acciones de desarrollo social y económico que sean diagnosticadas por organismos técnicos federales con el acuerdo de las estatales, y lograr el desarrollo de las estructuras de gobierno en los municipios de alta marginación.

La dificultad básica de estos municipios consiste en lograr una administración profesional que planee, programe, ejecute y mantenga las mejoras que son necesarias a lo largo de administraciones sucesivas. Esto es lo que está sucediendo en el conjunto del país, pero estos municipios tienen dificultades serias para lograrlo. Por otra parte, hay una contradicción entre la oferta de jóvenes profesionales que no encuentra empleo en las zonas urbanas, y su marcada escasez en estos municipios. Las administraciones federales que se sugieren, o un mecanismo de incentivos, podrían lograr que algunos de estos jóvenes profesionales realicen estas labores en esas administraciones municipales. El incentivo puede consistir en su ingreso al servicio profesional de carrera, o a la administración federal. El municipio también debe tener incentivos para contratarlos, y para mantener por lo menos una parte del equipo creado en trienios municipales sucesivos.

Por otra parte, el manejo de los distintos fondos del ramo 33, la realización de las acciones sociales directas municipales, y la coordinación con el gobierno federal para otros programas tales como Oportunidades, son excesivas para un solo funcionario municipal, que con frecuencia está a cargo también de otras labores. Estas administraciones municipales por lo tanto deben tener incentivos para dividir estas funciones en un pequeño cuerpo de profesionales asistidos por los sistemas de información y diagnóstico de los gobiernos estatal y federal.

Referencias

Anaya, Juan Manuel (en preparación), *El programa desarrollo humano Oportunidades y la generación de capital político*, Tesis de Maestría, CIESAS Occidente, México.

Bey, Marguerite (1998), *Politiques neo-liberales et acteurs ruraux au Mexique*, Ed. L'Harmattan, Paris, 269 p.

----- (2003), "Procesos de descentralización y participación local en la lucha contra la pobreza: el caso de México", Conferencia presentada en la UNMSM, 18 de Junio, Lima, Perú.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005), "Los municipios y sus haciendas locales: Un escenario de carencias y oportunidades", México, Premio Gobierno y Gestión Local [www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php], (Consulta: abril de 2006).

Dresser, Denise (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego.

Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (Coord.) (2000), "PROGRESA. Más bienestar para las familias. Tomo 8. Impacto comunitario", en *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados e impacto a nivel comunitario*, PROGRESA, México.

----- (2001), "Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) semiurbano", Septiembre – Diciembre 2001, CIESAS Occidente, México, [www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/CIESAS/ciesas_evaluacion_cualitativa.pdf]

----- (2002), "Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi urbanos – localidades de 2,500 a 50,000 habitantes", 2001, Evaluación Progresas – Oportunidades. CIESAS Occidente, Agosto. : [www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/2002/Evaluacion%F3n_Cualitativa_2002.PDF]

----- (2002), "Evaluación Cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades – Seguimiento de impacto 2001-2002 comunidades de 2,500 a

50,000 habitantes". Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, CIESAS Occidente, Diciembre.
[www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/2002/Evaluacion%20Cualitativa%20Final%20-%20dic02.pdf]

----- (2004), "Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003", en Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2003, documentos finales, Marzo, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Oportunidades- Sedesol, CIESAS Occidente.
[www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/2003/abril/Oportunidades_Evaluacion_Externa_2003.pdf]

----- (2005) "Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales", en Hernández, Mauricio y Bernardo Hernández (Eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública/CIESAS, México, D.F.
[http://evaloportunidades.insp.mx/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2004/insp_ciesas_2004_tomo_IV.pdf]

Harvey, Neil, Luis Hernández y Jeffrey W. Rubin (1994), *Rebellion in Chiapas : rural reforms, Campesino radicalism, and the limits to Salinismo*, Ejido Reform Research Project, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, La Jolla, California.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, INEGI, México.

----- (2005), *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2000-2003*, Ed. INEGI, [www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/], (consulta: abril de 2006).

Levy, Santiago (1994) "La pobreza en México", en F. Vélez (comp.) *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Serie Lecturas, núm. 78, ITAM-FCE, México.

Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2004), "El programa de educación, salud y alimentación Progresá - Programa de desarrollo humano Oportunidades", en Santiago Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, Ed. FCE, México, pp. 181-379.

Ley General de Desarrollo Social (2004), Diario Oficial de la Federación, martes 20 de enero de 2004, pp. 3 -14.

Leyva Solano, Xochitl (1995), "Catequistas, Misioneros y Tradiciones en Las Cañadas" en *Chiapas, Rumbos de Otra Historia*. Viqueira and Ruíz (eds.), Centro de Estudios Mayas del Instituto de Investigaciones Filológicas y Coordinación de Humanidades (UNAM), CIESAS, CEMCA, Universidad de Guadalajara, México, D.F. pp. 375-406.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), Informe sobre *Desarrollo Humano México 2004*, PNUD, Mexico.

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

Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1999), "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies* 31: 673-710.