

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C



**LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL: ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS CHILE
SOLIDARIO Y OPORTUNIDADES**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

NALLELY PÉREZ BARCELÓ

DIRECTOR DE LA TESINA: VÍCTOR FIGUERAS ZANABRIA Ph D C.

MÉXICO, D. F., ENERO DE 2007

INDICE

Introducción.....	3
Los programas de protección social y la implementación.....	6
La implementación de la política pública: un marco de análisis.....	13
Contexto previo a la aparición del Programa Oportunidades.....	21
El Programa Oportunidades	23
Contexto previo a la aparición del Programa Chile Solidario.....	45
El Programa Chile Solidario.....	47
Análisis comparativo de Oportunidades y Chile Solidario.....	67
Tratabilidad de los problemas.....	67
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación.....	69
Variables no normativas que condicionan la implementación.....	73
Conclusiones.....	79
Bibliografía.....	85

INDICE DE ANEXOS

Anexo I. Cuadro comparativo de las estrategias de implementación de los programas Oportunidades y Chile Solidario.....	88
Anexo II. Condiciones mínimas de calidad de vida en 7 dimensiones.....	91

Introducción

Los cambios ocurridos en la esfera del Estado y de la sociedad, en el marco de lo que hoy en día llamamos “sociedad global”, están planteando nuevas exigencias y desafíos a las políticas sociales y de alivio a la pobreza, frente a los cuales los países, apoyados en buena parte por agencias multilaterales de cooperación, están desarrollando respuestas innovadoras (Serrano, 2005). Por otra parte, ante la falta de recursos suficientes para solucionar los problemas que enfrenta la sociedad, el Estado se ha visto en la necesidad de redefinir su estrategia de intervención, es decir, “hacer más con menos”.

La pobreza es uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el Estado a nivel mundial. En los países latinoamericanos este problema tiene un lugar importante en la agenda pública. Superar la pobreza es un objetivo de largo plazo, que requiere de vastos recursos que muchas veces sobrepasan el presupuesto de los países en desarrollo. Ante tal limitante, las estrategias que se siguen para combatir el problema han buscado programas que efficienten el uso del dinero, aumenten la eficacia en los objetivos y, por tanto, maximicen su impacto en la población a la que van dirigidos.

En tal contexto es que surgen en varios países, en el área de protección social, programas que buscan superar la pobreza bajo un enfoque que cuida el uso de los recursos, focalizando objetivos y beneficiarios. Estos programas comparten ciertas características que los hacen comparables, por ejemplo, son altamente focalizados, están estructurados en torno a un subsidio monetario y están ligados a ciertos compromisos por parte de los beneficiarios que asumen responsabilidad por su participación.

Países como México y Chile han logrado implementar dentro de sus políticas de superación de la pobreza programas que pertenecen a este enfoque. Así, el programa chileno Chile Solidario y el programa mexicano Oportunidades, se presentan como dos programas de superación de la pobreza dignos de analizar, ya que, según la literatura

existente, son programas *innovadores y exitosos*¹ donde es posible observar “mejores prácticas”.

Evaluar un programa puede llevarnos a analizar todo su proceso. Es decir, desde la *construcción de la agenda*, en donde se identifica y define al problema; la *formulación del programa*, donde se construyen las alternativas y se determina la viabilidad financiera y social de la política; la *implementación del programa*, donde además de revisarse la gestión financiera, presupuestal, y de recursos humanos, se analizan a fondo los actores involucrados; hasta la *evaluación del programa*, donde a través de ciertas metodologías de evaluación, se da seguimiento a los resultados e impactos del mismo.

En este trabajo sólo se analizará la etapa de implementación, ya que se considera que las diferencias fundamentales en esta etapa pueden ser fuente de aprendizaje para futuras prácticas relacionadas con el combate contra la pobreza. Entonces, el objetivo principal de este trabajo es analizar la estrategia de implementación de los programas mencionados y la pregunta que guiará la investigación es la siguiente: ¿Qué elementos dentro de la estrategia de implementación, condicionan un buen desempeño de los programas de protección social?

Una respuesta tentativa a la anterior pregunta, de acuerdo a la propuesta teórica de Mazmanian y Sabatier (1981) en *La implementación de la política pública: un marco de análisis*, es que existen elementos que condicionan de manera positiva la implementación de los programas de protección social, y son: 1) La tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto²; 2) La capacidad del estatuto para estructurar

¹ Para fines de este estudio, se define a los programas que se analizan como innovadores y exitosos en términos de su impacto y adecuación a la pobreza estructural. Esto, a partir de la revisión de algunos estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial (BM).

² Se refiere a la ley que regula el comportamiento de los actores involucrados en el proceso de implementación (Mazmanian y Sabatier, 1981).

apropiadamente el proceso de implementación y 3) El efecto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetivos estatutarios.

Como dijimos, la mayor parte de los países de América Latina se enfrentan al problema de la pobreza extrema, por lo que este tema se encuentra con frecuencia presente en las agendas gubernamentales de los países de esta zona. La pobreza es un problema multidimensional, de ahí que una política pública que intente combatirla se enfrentará a grandes retos en el ámbito financiero, político, institucional y de gestión. De ahí la importancia de analizar qué posibles estrategias de política pública son más eficientes, eficaces y legítimas para estos fines. No sólo desde una perspectiva de diseño, sino, sobre todo, de su implementación, en la cual se examina “aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política” (Van Meter y Van Horn, 2003: 100).

En este estudio se realizará un análisis comparado de dos programas de protección social: Oportunidades y Chile Solidario, basado esencialmente en fuentes documentales. De este modo se espera corroborar la siguiente hipótesis: “los programas que tengan a) mejor tratabilidad³ b) un estatuto que estructure adecuadamente la implementación y c) variables políticas –que apoyen a los objetivos estatutarios– como las transformaciones en las condiciones socioeconómicas, apoyo a las autoridades y, compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios; tendrán una mejor implementación y aumentarán la probabilidad de que se cumplan sus objetivos”. Esta hipótesis se analiza en los casos de Chile Solidario y Oportunidades.

El trabajo está organizado como sigue. En primer lugar, se abordará el tema de la implementación de la política pública, para establecer el marco de análisis y la

³ Este concepto se refiere a aquellos aspectos específicos de un problema social que pueden afectar la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos. Ejemplos de tales aspectos son: si el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable y si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento de los beneficiarios no es muy grande (Mazmanian y Sabatier, 1981).

metodología que guiará el estudio; en segundo lugar, se analizará la estrategia de implementación que siguen los programas Oportunidades y Chile Solidario siguiendo la estructura de análisis que nos sugiere la teoría; en tercer lugar se realizará un análisis comparado de ambos programas. Finalmente se desarrollarán las conclusiones del estudio.

Los programas de protección social y la implementación

En esta sección se enumerarán algunas características generales del enfoque de protección social, y se delinearán algunas tendencias que se observan en los programas de protección social implementados en América Latina, entre los que se encuentran los dos en los que nos enfocaremos: Chile Solidario y Oportunidades. Asimismo, se revisarán algunas teorías de implementación que pueden ayudarnos a analizar esta etapa de hechura de la política. Finalmente, se describirá la teoría de implementación que nos servirá de sustento para el análisis de dicha etapa en los programas de protección social.

Hacia fines de la década pasada y principios de ésta, se observan en los países de América Latina “macro programas” llamados de protección social, dirigidos a los más pobres y de carácter marcadamente focalizado⁴. Su principal herramienta de acción es la transferencia monetaria de ingresos ligados a ciertos compromisos por parte de los beneficiarios, quienes asumen responsabilidades.

Protección social se entiende como “la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, lo que dificulta sus posibilidades de integración social” (Serrano, 2005:9). El enfoque plantea la instalación de una red o

⁴ El término “focalización” se ha asociado a “la delimitación del grupo destinatario según un criterio de pobreza” (Raczynski, 1995:218).

sistema de protección. Hicks y Wodrom (2000) señalan que una red de este tipo debiera tener, entre otras, las siguientes características:

- Basarse en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por las crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente los afectados para enfrentarlas.
- Ofrecer una cobertura suficiente a la población que se desea llegar.
- Identificar a los beneficiarios con reglas claras en materia de elegibilidad y cese, de manera que el acceso sea simple y predecible.
- Estar bajo la responsabilidad y supervisión de instituciones establecidas que funcionen bien.
- Ser anticíclicas, es decir, que reduzcan la vulnerabilidad de las personas en extrema pobreza ante los múltiples riesgos que enfrentan –ya sean éstos de origen natural (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerras) –, implementando acciones que buscan contrarrestar los efectos negativos en su nivel de bienestar.
- Ser sustentables desde un punto de vista fiscal (Serrano, *Op. cit*, 31).

La propuesta de una red de protección social dirigida especialmente a los más pobres plantea aportes a la preocupación sobre política social y pobreza particularmente, en tanto propone una visión integrada de programas universales y focalizados, permanentes y transitorios para toda la población y para segmentos en mayor condición de riesgo. A la vez, articula un conjunto de programas dirigidos especialmente a los extremadamente pobres, segmento al que históricamente la política social ha llegado con más dificultad y malos resultados.

Estos programas tienen por objetivo apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida y salir del ciclo de la pobreza y/o a superar una

situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo. A los objetivos de protección social se suman objetivos de inversión en capital humano por la vía de ligar la transferencia a la condición de que los beneficiarios asuman responsabilidades de asistencia de los niños a la escuela y/o a los servicios de salud.

Estos programas comparten las siguientes características (*Idem*, 31):

- Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo.
- Definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano.
- La mayoría de los programas son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud y nutrición⁵ (Rawlings y Rubio, 2003).
- El esfuerzo que hacen las economías es moderado: no excede el 0,35% del PIB (Serrano, 2005: 33).
- Están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre, para lo cual operacionalizan diferentes técnicas y metodologías, en algunos casos combinando criterios de focalización territorial con criterio de pobreza⁶.
- Son las mujeres las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica.

⁵ El componente de educación consiste en becas en efectivo destinadas a niños para asistir a la escuela primaria. En algunos países esto se extiende a la educación secundaria. Se exige asistencia regular a la escuela para acceder a la donación.

⁶ Los mecanismos de selección de beneficiarios varían entre la aplicación de una ficha estandarizada que entrega un puntaje (Chile Solidario, Bono de Desarrollo Humano) a un sistema que combina selección de territorios de acuerdo a información sobre desarrollo humano y pobreza, mediciones de carencias en las familias y, en tercer lugar, juicio de actores relevantes y de la propia comunidad (Oportunidades y en parte Bolsa Familia).

- Se distinguen de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva. En este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa.
- En caso de no cumplir la parte del contrato que le corresponda, por ejemplo, si se da el caso de una asistencia irregular de los niños a la escuela, no participar en las charlas que dicta el programa o faltar a los compromisos adquiridos, el beneficiario puede ser suspendido del programa.
- Varios de estos programas operan en la lógica de derechos que se expresa en un derecho de inserción social.
- Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, cuyas principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia.
- Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos. En algunos casos esto se asocia con acciones de promoción social o acompañamiento más directo al proceso familiar.
- Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas, no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros.
- Deben contar con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.
- Son programas financiados e incentivados por la banca multilateral, quien apoya a los países en su diseño, operación y evaluación.

- Requieren medidas tempranas y oportunas para poder implementar sofisticados sistemas de evaluación de impacto, por ejemplo, utilizando metodología de grupo de control⁷ (Rawlings, L. y Rubio, G. 2003).
- En varios casos su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan en el marco de una Ley General, elemento que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas de cambios o vaivenes políticos.

Antes de pasar a revisar la literatura correspondiente a diversas teorías de la implementación explicaremos qué se entiende por el estudio de la implementación, porque es a partir de tal definición que podremos concebir de una mejor manera su análisis.

Comencemos por decir que el contenido de la política, según Majone y Wildavsky (1998), configura a la implementación, ya que delimita el campo donde tiene lugar el proceso, la identidad y el papel de los participantes principales, la variedad de los instrumentos permisibles para la acción y, por supuesto, el suministro de recursos.

De esta forma, como mencionan tales autores, vale la pena estudiar la implementación precisamente porque entraña una lucha por la realización de las ideas. La implementación no empieza con palabras ni con hechos, sino con múltiples aptitudes para actuar, o para tratar ciertas situaciones en ciertos modos.

Por tanto, diseñar una política significa prever e incluir esa secuencia de acciones que es justamente el proceso de implementación y cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado como objetivo. Así, no puede hablarse estrictamente del diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de

⁷ El principio organizador de esta evaluación es identificar lo que les habría pasado a los beneficiarios si no hubieran recibido una intervención particular. Para ello se selecciona un grupo de control. Es decir, un grupo de hogares que debe ser elegido entre los no beneficiarios para que sea representativo del grupo de participantes, con una diferencia clave: los hogares de control no recibieron la intervención. (FAO, 2004)

implementación. Para que la política sea realidad concreta, “no basta la definición más inteligente de las “condiciones iniciales” (la condición fines-medios), si no incluye el proceso de acción que les da cuerpo, efectividad, continuidad y que remata en el efecto terminal buscado” (Aguilar, 2003: 58).

Aguilar menciona como puntos fundamentales a tomar en cuenta en el estudio de esta etapa de la hechura de una política, por un lado, a la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y, por el otro, la búsqueda de simplicidad en el diseño, pues finalmente el estudio de la implementación examina “aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política” (Van Meter, Van Horn, 2003: 100).

Al analizar la literatura acerca de teorías de la implementación, es clara la existencia de un debate en cuanto a si la implementación de una política pública debe estar fuertemente ligada a los elementos de diseño de la misma, o bien deben tomarse en cuenta otros aspectos que permitan romper con la aparente inflexibilidad que da sujetar el análisis al diseño.

Por ejemplo, Richard Elmore (1978) sugiere que la implementación prospectiva, o bien, el “trazado de un mapa prematuro”, se inicia con una declaración de intención congresional. Así, los reglamentos y la conducta administrativa se proyectan anticipándose al vínculo con este mandato. Si el mapa es detallado, establece estrategias relativas al acatamiento, a los medios necesarios para fomentar el apoyo político, y a los métodos para transferir tecnología.

La premisa básica de esta perspectiva, sostiene que cuanto más explícitas sean las políticas, habrá mayor control sobre su implementación por parte de quienes la ordenaron, es decir, los funcionarios elegidos o designados que están en la cumbre. Esta

perspectiva lleva a quienes analizarían un proceso de implementación a emprender su evaluación desde el punto de vista de “arriba abajo” (Browne y Wildavsky, 1983).

Sin embargo, trazar un mapa prospectivo, según lo mencionan dichos autores, siempre predice el futuro de manera imprecisa e incompleta, por lo que se tiende a pasar por alto los procesos evolutivos de la implementación. Elmore (1978) propone como alternativa lo que denomina el “trazado del mapa hacia atrás” que consiste en concebir a la implementación como proceso evolutivo.

Las suposiciones que sostienen los que trazan mapas hacia atrás son las siguientes: cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de influenciarla, por tanto, la capacidad de sistemas complejos para resolver problemas no depende de su control jerárquico, sino de llevar al máximo la discrecionalidad, hasta el punto en que el problema sea más inmediato (Browne y Wildavsky, 1983).

De esta forma se enfatiza que el éxito de la cadena resultante de decisiones de implementación, no puede predecirse ni medirse de acuerdo con indicadores de jerarquías formales de control, de arriba abajo. De ahí que la responsabilidad analítica quede mejor colocada en los puntos de decisiones descentralizadas, a veces informales y a menudo no previstos. Así, la implementación será siempre *evolutiva*; pues de manera inevitable reformulará las políticas (*Idem*).

Como hemos visto, hay dos maneras en las que se concibe al proceso de implementación, una de ellas es la serie de eslabones causales inicialmente percibida, formalmente delimitada y presuntamente esperada, requerida para que produzca un resultado conveniente; la otra, es el inesperado nexo de causalidad que se desarrolla realmente en el curso de la implementación.

Sin embargo, hay autores que proponen conjugar de forma armónica ambos aspectos del análisis de la implementación. Entre quienes apoyan esta postura se encuentran Daniel Mazmanian y Paul Sabatier (1981). A continuación se revisa con más detalle el enfoque propuesto por estos autores.

La implementación de la política pública: un marco de análisis

El objetivo de este apartado es describir la teoría que servirá de base para realizar el análisis de las estrategias de implementación de los programas Oportunidades y Chile Solidario. Se establecerá la pertinencia del uso de este enfoque y se definirá lo que significa tener una implementación “exitosa”.

La propuesta de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian se refiere principalmente a las políticas regulatorias tradicionales, a través de las cuales las dependencias gubernamentales procuran alterar el comportamiento de grupos objetivos específicos, y también puede aplicarse a otros tipos de políticas, como por ejemplo, a los intentos de modificar el comportamiento de actores particulares mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos.

Los programas Oportunidades y Chile Solidario pueden analizarse con este enfoque, pues son de carácter condicionado; están claramente focalizados en población pobre y/o extremadamente pobre; y en varios casos, su reglamentación, operación y partidas presupuestarias operan bajo el alero de una Ley de la República, todos estos aspectos relativos al marco regulatorio.

Este tipo de programas presupone también, que el problema se reducirá si se logran modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivos. Como señalan los autores “es sólo mediante la combinación de políticas distributivas y reglamentarias

como pueden obtenerse cambios permanentes en el comportamiento del grupo objetivo” (Sabatier y Mazmanian, en Aguilar, 2003:364).

Entre los principales motivos de la elección de este marco conceptual, están los siguientes: 1) facilita el análisis por la claridad con que engloba los principales aspectos que influyen en el éxito de la implementación, 2) hace énfasis en la obligatoriedad legal, factor de vital importancia en el diseño de tales programas porque es un instrumento crucial para reducir la incertidumbre y, además, 3) toma en cuenta el dinamismo del proceso de implementación, como variable clave que puede condicionar el éxito o el fracaso de las políticas públicas en tal etapa de su hechura.

Para Sabatier y Mazmanian (1981), la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema (s) que debe(n) atacarse, estipula el (los) objetivo (s) a lograr y “estructura” el proceso de implementación de diversas maneras.

Por ello, “la función central de análisis de implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (Sabatier y Mazmanian, *Op. cit.*, p.329). Así, una buena implementación, será aquella que permite maximizar el logro de los objetivos formales plasmados en el diseño del programa.

Una buena implementación gira en torno al estatuto que le da vida a una cierta decisión política. Como vemos, el marco analítico se centra en identificar una serie de factores que, de no ser tomados en cuenta, darían lugar a una mala implementación del programa.

Los autores plantean categorías en tres grupos sobre aspectos que repercuten de manera importante en el proceso de implementación: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y 3) el efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios.

La primera categoría que se enumera es la que señala a *la tratabilidad del problema* como un conjunto de aspectos a tomarse en cuenta en el proceso de implementación. Así, los autores señalan que “serán los programas dirigidos a los *problemas más tratables*, los más efectivos en la producción de *cambios deseados en el comportamiento de los grupos objetivo* y, por lo mismo, en la *disminución del problema que enfrentan*” (*Idem*, p.329).

Por tanto, es más fácil resolver los problemas si, entre otras cosas, *el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable y si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande*. La afirmación anterior resulta de vital importancia para nuestro estudio, ya que analizaremos programas de protección social cuyas características principales contemplan una marcada focalización, donde la principal herramienta de acción es la transferencia monetaria de ingresos ligados a ciertos compromisos por parte de los beneficiarios que asumen responsabilidades.

La segunda categoría que plantean los autores, es la referente a *la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación*. Al respecto se menciona que, en la medida en la que el estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y, posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo

hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores.

De esta forma, los aspectos que se estudiarán para analizar la estrategia de implementación de los programas son los siguientes: 1) Si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados; 2) Si incorpora una teoría causal válida, 3) Si ofrece un financiamiento adecuado⁸ a las instancias encargadas de la implementación; 4) Si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia y 5) Si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa.

Esta categoría, y los aspectos que la integran, resulta de gran importancia para nuestro análisis, pues se relacionan con las características que dan forma a los programas a analizar, sobre todo, las referidas al condicionamiento de las transferencias para generar incentivos que permitan modificar comportamientos; y a su carácter intersectorial e interinstitucional entre los actores involucrados en los programas.

Si hablamos de objetivos, la teoría menciona que cuando éstos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, prestan un auxilio insustituible para evaluar el programa y, fungen como directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación. Es necesario que el estatuto asigne con claridad, a la instancia encargada de la implementación, la prioridad relativa que las nuevas directrices deberán tener en el conjunto de los programas que esta agencia opera.

En el mismo sentido, si hablamos sobre la incorporación de una teoría causal adecuada, buscamos observar cómo una teoría general se traduce en la obtención de los cambios propuestos. Una teoría causal adecuada requiere: 1) que los principales

⁸ Adecuado en tanto cubra los requerimientos del programa y posibilite con ello el logro de sus objetivos reglamentarios.

vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos, y 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

En lo que se refiere a los recursos financieros, se pone de manifiesto que el dinero es un asunto clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. Así, en la medida que el financiamiento cubra los requerimientos del programa, mayor será la probabilidad de alcanzar los objetivos.

Asimismo, uno de los atributos más importantes de cualquier ley es lograr integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado 1) por el número de instancias de veto o aprobación⁹ implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto.

Independientemente de la pertinencia con la que una ley estructura el proceso de decisión formal, es importante señalar que no será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos. Esto se torna más factible cuando se encarga la implementación a alguna instancia cuya orientación política sea coincidente con el estatuto y que otorgue alta prioridad al nuevo programa.

Esto facilita el difundir hábilmente la posición de la dependencia a través de los medios de comunicación; e implica mantener en alto la moral entre el personal y

⁹ Las instancias de veto o aprobación comprenden todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos *independientemente* de su autoridad legal.

manejar el desacuerdo interno, de tal forma que quienes se oponen directamente al desarrollo de la política estatutaria, sean desplazados hacia posiciones de importancia secundaria. Sin embargo, el mismo marco analítico menciona que la capacidad de liderazgo sigue siendo un concepto muy elusivo; y en consecuencia, resulta extremadamente difícil pronosticar si ciertos líderes utilizarán o no todos sus recursos en apoyo de los objetivos normativos.

La tercera y última categoría que se tomará en cuenta para el análisis, es la que se refiere a aquellas *variables no normativas que condicionan la implementación*. Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan el apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales.

En este estudio se utilizarán las siguientes variables de carácter no normativo que afectan las decisiones políticas de las dependencias: 1) *Transformaciones de las condiciones sociales y económicas que influyen en la realización de los objetivos normativos*; 2) *Apoyo de las autoridades* y 3) *Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados*.

Consideramos que estas variables son determinantes en la estrategia de implementación, ya que los programas propuestos para el análisis son altamente centralizados en su diseño y estructura¹⁰ y de aplicación homogénea a nivel nacional; sin embargo, en ambos casos, las diferencias entre regiones no son pocas, y por tanto, el compromiso y el apoyo de las autoridades directamente encargadas de la implementación, es de especial importancia.

¹⁰ Sus principales definiciones y lineamientos son estipulados en un ámbito institucional con alto poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o influencia

Así, en primer lugar podemos suponer que la implementación se entorpece cuando ocurren cambios en las condiciones socioeconómicas locales y en la gravedad del problema enfrentado (variable 1). Tal variación tiene como consecuencia que surjan enormes presiones para que se flexibilicen los reglamentos y se concedan amplios márgenes de maniobra administrativa a las unidades locales. Por otra parte, la imposición de normas uniformes en jurisdicciones que presentan situaciones muy distintas entre sí, casi inevitablemente, aumentan la oposición por parte de quienes deben sobrellevar costos que les parecen injustos.

Si consideramos el apoyo de las autoridades como variable no normativa (variable 2), las autoridades de una agencia encargada de la implementación son aquellas instituciones que controlan sus recursos legales y financieros. Por tanto, una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas.

Finalmente, el compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos normativos y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa serán mayores (variable 3), si el programa es nuevo y tienen gran visibilidad al haber sido creado después de una intensa movilización política.

El cuadro I tiene como propósito resumir las categorías que dirigen nuestro análisis. Este cuadro nos muestra a cada una de las categorías acompañada de las variables que condicionan la probabilidad de que ocurra una implementación exitosa en cada programa. Es importante tenerlo en cuenta, ya que nos muestra de una forma sencilla la metodología de análisis que emplearemos en este trabajo.

Cuadro I

Categorías y variables para el análisis del proceso de implementación

Categoría de Análisis	Variable
La tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto	<i>1) Si el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable.</i>
	<i>2) Si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande.</i>
La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación	<i>1) Si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados.</i>
	<i>2) Si incorpora una teoría causal válida.</i>
	<i>3) Si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación.</i>
	<i>4) Si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia.</i>
	<i>5) Si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa.</i>
El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetivos estatutarios	<i>1) Transformaciones de las condiciones sociales y económicas que influyen en la realización de los objetivos normativos encargados.</i>
	<i>2) Apoyo de las autoridades.</i>
	<i>3) Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en Paul Sabatier y Daniel Mazmanian en “*La implementación de la política pública: un marco de análisis.*” (1981).

A continuación presentaré el análisis de las estrategias de implementación de los Programas Oportunidades y Chile Solidario. El objetivo de esta sección es estudiar la estrategia de implementación de los programas para identificar los elementos que condicionan su buen desempeño, es decir, que impulsan la transformación de los objetivos de la política en resultados. Previo al análisis de cada programa presentaré un contexto general de la situación previa a su aparición. En primer lugar se analizará el Programa Oportunidades.

Contexto previo a la aparición del Programa Oportunidades

Tras la crisis de la deuda, a principios de los años ochenta, el gobierno mexicano reconoce explícitamente el profundo impacto que el estancamiento de la economía produjo en los grupos más desfavorecidos. Es así, en un contexto de recursos escasos, que la política empieza a operar mediante la focalización.

Por tanto, la redefinición de la política social, como una política pública distinta de la económica, incluye la prioridad de la focalización versus subsidios universales y promueve la participación de instancias internacionales –donde el Banco Mundial juega un papel primordial en el diseño, seguimiento y evaluación de la nueva política social mexicana (Escobar en González de la Rocha, 2005:67).

Sin embargo, a diferencia de otros países, en la década de los noventa –en México– no se observa una preocupación explícita en torno a la conformación y consolidación de una autoridad social con fuerza para coordinar la política de superación de la pobreza y con poder suficiente para convertirse en contrapeso de la autoridad económica.

A pesar de tal situación, en mayo de 1992, se crea la Secretaría de Desarrollo Social durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari. Dicha institución tenía el propósito original de contribuir a la coordinación intersectorial de las políticas orientadas a la superación de la pobreza. Sin embargo, su papel se vio más bien opacado por la actuación protagonista del presidente en el funcionamiento de los programas sociales, como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) –cuyas acciones se orientaron hacia estados y regiones clave por razones electorales. Este programa se anunció como una acción concertada de combate a la pobreza, pero nunca se pudo demostrar que la redujera (Chávez en González de la Rocha, 2005).

Durante el gobierno del presidente Zedillo, la autoridad de la SEDESOL se vio debilitada aún más, debido a que los programas que se implementaban en el marco del PRONASOL –junto con sus recursos presupuestarios– fueron descentralizados a los estados, menguando de esta manera su capacidad política.

Los años de recuperación económica del segundo quinquenio de los noventa, que sobrevinieron a la crisis de 1994-1995, permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales. Al mismo tiempo, nuevos actores, como la Subsecretaría de Presupuesto y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), comenzaron a tener influencia en el diseño e implementación de la política de superación de la pobreza.

En este contexto, en agosto de 1997, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), antecesor del actual programa Oportunidades. El PROGRESA se orientó a la construcción de capital humano como único objetivo, mediante el impacto en las tres dimensiones de su operación –educación, salud y alimentación– y su implementación fue exclusivamente en zonas rurales.

El Programa continuó y consolidó el principio de selección de poblaciones objetivo (focalización). Por medio de criterios técnicos, resumidos en indicadores de pobreza, procura impedir la interferencia de autoridades locales con el fin de evitar sesgos electorales y clientelistas, y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios.

Durante los primeros meses del gobierno de Fox, PROGRESA se mantuvo vigente. Poco tiempo después, en marzo de 2002, cambió de nombre –conservando su esencia y formas de operación– por el actual de “Oportunidades”. Este Programa forma

parte de la estrategia con la que el Gobierno de México instrumenta el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* y de manera específica, la política social¹¹.

Es importante destacar que la SEDESOL, con la llegada del presidente Fox, recupera en parte su protagonismo en relación con la política de superación de la pobreza. Por un lado, el hecho de que durante este gobierno el interés del área de Presupuesto por intervenir en las decisiones de política social es mucho menor que en épocas pasadas. Junto a esto, también puede mencionarse el debilitamiento del presidencialismo mexicano, mucho más moderado ahora en comparación con anteriores gobiernos priístas.

El Programa Oportunidades

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México es un programa del Poder Ejecutivo Federal que forma parte de la estrategia de desarrollo social y humano. Oportunidades promueve, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales específicas en los ámbitos de educación, salud y alimentación.

El Programa tiene como objetivo fundamental apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Su fin es potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y de calidad de vida. La meta sexenal de dar cobertura a 5 millones de familias se alcanzó desde 2004.

Analicemos el Programa con cada una de las variables propuestas. Con respecto a la tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto, veamos si el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable. Oportunidades

¹¹ El Programa ha estado enmarcado en un proceso de redefinición de la política social. Los ejes actuales de la política social son, por una parte, la operación de todos los programas con reglas técnicas de selección que privilegien a las poblaciones objetivo; por otra, la afinación y medición del efecto de cada programa y, por último, la insistencia en la participación de la población objetivo en la producción del propio bienestar (González de la Rocha, 2005).

es un programa focalizado que atiende a familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Su población objetivo son todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades, es decir, hogares con ingresos insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación. La identificación de las familias beneficiarias se hará a través de un criterio que considera dos etapas¹².

La primera etapa de focalización corresponde a la selección de las localidades de alta marginalidad, así como, información estadística disponible a nivel de localidades por medio de indicadores –construidos por el Consejo Nacional de Población¹³. Una vez seleccionadas las zonas de atención, se procede a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación que permitan operar de forma integral los componentes del Programa, considerando la infraestructura de salud y educación básica existente¹⁴. La segunda etapa de focalización abarca la identificación de familias a través de un censo de todos los hogares en las localidades seleccionadas.

A partir del 2001 y de la incursión del Programa en áreas semi urbanas y urbanas, se han establecido dos nueva vías de incorporación de beneficiarios. La primera consiste en la selección de Áreas Geoestadísticas Básicas¹⁵ (AGEB) semi urbanas con una mayor concentración de hogares pobres y de rezagos en la dotación de

¹² La identificación de la población objetivo se lleva a cabo a través de criterios y procedimientos establecidos en las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).

¹³ El Consejo Nacional de Población, presidido por el Secretario de Gobernación, incorpora aspectos de volumen, estructura dinámica, distribución territorial y composición social, económica y étnica de la población en los programas de desarrollo económico y social, así como vincula los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (ver CONAPO online).

¹⁴ La entrada al programa será postergada si no se cumple con estos requisitos que permiten operar en forma simultánea los tres componentes principales del programa (Reglas de operación del PDHO 2006).

¹⁵ Las AGEB urbanas delimitan una parte o el total de una localidad de 2,500 habitantes o más, o bien, una cabecera municipal, independientemente de su número de pobladores, en conjuntos que generalmente van de 25 a 50 manzanas; y las AGEB rurales enmarcan una superficie cuyo uso del suelo es predominantemente agropecuario y en ellas se encuentran distribuidas las localidades menores a 2,500 habitantes, que para fines operativos, se han denominado como localidades rurales (ver INEGI online).

servicios. Una vez hecho lo anterior, un grupo de encuestadores recopila información sobre los hogares en las zonas seleccionadas, y sobre esta base se decide la inclusión de algunos de ellos.

La segunda surgió en 2002, cuando el Programa se expandió a zonas urbanas de más de 50,000 habitantes. El cambio más significativo es que los beneficiarios potenciales tienen, por primera vez, la opción de solicitar ser evaluados para su incorporación. Esto se realiza en módulos instalados en edificios públicos dentro de un conjunto de manzanas con porcentajes particularmente altos de hogares pobres. Posteriormente, la información se amplía y verifica con visitas a los hogares. Estas dos estrategias responden a la mayor dispersión y mayor proporción de hogares pobres en zonas urbanas, que hacen impráctico, por lo costoso, el sistema de censos de localidades enteras.

El reglamento establece que la Coordinación Nacional –órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social– es la responsable de realizar las acciones necesarias para identificar a las familias susceptibles de incorporarse como beneficiarias del Programa. Una vez que se identifican estas familias, el personal operativo de Oportunidades, en coordinación con las autoridades estatales y municipales¹⁶, convoca a las familias seleccionadas para que se incorporen al mismo.

Por lo anterior, al contar con los mecanismos necesarios para definir e identificar al grupo objetivo que intenta beneficiar el Programa, el cual se caracteriza por ser una población fácilmente identificable; entonces existe una mayor probabilidad de éxito en la implementación del Programa.

Veamos ahora si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento de los beneficiarios del Programa no es muy grande. De acuerdo con el Programa, las familias

¹⁶ El sistema federal en México, contempla tres órdenes de gobierno: la Federación, los estados y los municipios.

en pobreza de capacidades requieren de alcanzar un mínimo de educación para beneficiarse de las oportunidades de empleo que genera el crecimiento económico y los programas de capacitación laboral; requieren un mínimo de certeza en su consumo presente para poner en práctica acciones productivas; requieren mejorar su salud y contar con opciones de salud reproductiva para poder decidir el número de hijos que desean tener y aumentar su inversión en cada hijo; requieren de que se erradique la desnutrición para eliminar el daño que está provocando a su desarrollo físico y cognoscitivo; requiere crear oportunidades para la generación de ingresos en hogares pobres (Programa Institucional Oportunidades 2002-2006).

Las familias deben participar activamente en las acciones que permitan potenciar sus capacidades básicas y generar oportunidades productivas laborales con el propósito de complementar los esfuerzos por el gobierno. De esta forma, los apoyos están condicionados al cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias beneficiarias; por ejemplo:

- Deben registrarse en las unidades de salud y cumplimiento de las citas médicas;
- Deben asistir mensualmente a las pláticas educativas de salud
- Deben certificar de que los niños y jóvenes están inscritos en planteles educativos y acuden a la escuela de forma regular.

El Programa supone que será a través del cumplimiento de tales corresponsabilidades que los objetivos que persigue se lograrán. Así, ellas definen los comportamientos que se deben regular por parte de las autoridades encargadas de la implementación del Programa. Entonces, dado que la cantidad de comportamientos que se desean regular es pequeña, existe una menor complejidad en el logro de los objetivos normativos del Programa, lo que aumenta la probabilidad de éxito en su implementación.

Con respecto a la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación, observemos si los objetivos del Programa son precisos y están claramente jerarquizados. Recordemos que los objetivos sirven como directrices para los funcionarios encargados de la implementación.

Oportunidades tiene como objetivo general: “Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones de educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (Reglas de operación del PDHO, 2006:7).

Los objetivos específicos son los siguientes: 1) Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, alimentación y la entrega de apoyos monetarios, 2) Integrar acciones de educación, salud y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes, 3) Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores., 4) Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud información para el autocuidado y la buena alimentación, 5) Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes para mejorar su educación, salud y alimentación y 6) Promover la participación y respaldo de los padres en el

mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.

El Programa promueve la inversión de las familias más pobres en educación, salud y nutrición, proporcionándoles subsidios en efectivo para alimentación y becas educativas, a cambio de la asistencia regular de niños y jóvenes a la escuela, así como, la asistencia de la familia a la clínica de salud. La operacionalización se lleva a cabo a través de acciones intersectoriales e interinstitucionales, con participación de los tres órdenes de gobierno, que apoyan el acceso de las familias beneficiadas.

Su operación se sustenta en la convergencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Oportunidades también intenta contribuir a la concertación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales, mediante la integración de Comités Técnicos Estatales¹⁷. A través de ellos, se logra el establecimiento de mecanismos conjuntos de planeación para la atención de familias, así como, de crecimiento de la cobertura de servicios de salud y educación en los estados para atender la demanda de la población.

El personal de las unidades de la Secretaría de Salud y del IMSS, así como el personal directivo y docente de las escuelas primarias, secundarias y de educación media superior, juegan un papel crucial para el funcionamiento efectivo del Programa. Ellos participan directamente en la prestación de los servicios y dan seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades de la población beneficiaria.

Las dependencias y entidades que participan en la operación del Programa, conjuntamente con la Coordinación Nacional de Oportunidades¹⁸, trabajan con estricto

¹⁷ Está integrado por representantes de la SEDESOL, de la SHCP, de la SEP, de la SSA y del IMSS (Reglas de operación del PDHO, 2006).

¹⁸ Órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), responsable de la coordinación general del Programa.

apego a sus reglas de operación, y a los objetivos establecidos. Se busca con esto, total transparencia mediante el seguimiento de normas establecidas a nivel Federal, que garanticen criterios uniformes en todo el territorio nacional.

Ahora, respecto a si existe un estatuto que asigne a la estancia encargada de la implementación prioridad relativa de las nuevas directrices tenemos que, en la operación del Programa participan, a nivel federal, en el ámbito de su competencia, las Secretarías de Desarrollo Social, a través de la Coordinación Nacional –órgano desconcentrado de SEDESOL–, de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La SEP y la SSA, junto con el IMSS, en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, deben proporcionar de forma adecuada los servicios de salud y educación, la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias en el marco de los acuerdos establecidos entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

Otro aspecto importante es si los objetivos sirven de base para evaluar al Programa. En las reglas de operación de Oportunidades, se establece como uno de los elementos centrales que permiten la evaluación del Programa, el cumplimiento de sus objetivos y metas (Reglas de operación del PDHO, 2006). Como vemos, los objetivos de Oportunidades funcionan como directrices para los funcionarios encargados de la implementación, y están ligados a la evaluación que revisa su buen funcionamiento. Asimismo, el Programa establece que dichos objetivos sean de prioridad relativa para las diversas secretarías que intervienen. De esta forma, con respecto a esta variable, concluimos que es probable que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con las instrucciones de la Ley, y por tanto, existe una mayor probabilidad de éxito en su implementación.

Pasemos a revisar si el Programa incorpora una teoría causal válida; esto se entiende como vínculos causales bien comprendidos entre: intervención gubernamental y logro de sus objetivos. En Oportunidades, la definición de pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas, es decir, las restricciones que enfrentan los individuos para acceder a servicios básicos, contar con los elementos mínimos indispensables como: educación, salud, y nutrición para poder integrarse a la vida social y productiva, disponer de los recursos para poder emprender actividades productivas con sus propios medios, y acceder a mecanismos de aseguramiento.

De esta forma, el marco teórico que sustenta las intervenciones del programa involucra conceptos como capital humano, redes sociales y capital social, que se han convertido en herramientas claves de los programas latinoamericanos de combate a la pobreza (González de la Rocha, 2005).

La noción de capital humano se propone mejorar el nivel educativo y el estado de salud y nutricional de las familias pobres, en especial de los niños y sus madres. En materia de educación, el gobierno interviene otorgando subvenciones para la educación, apoyo en forma de útiles escolares, y fortalecimiento de la oferta y la calidad de los servicios educativos. En salud y nutrición el Estado interviene otorgando subvenciones en efectivo para el consumo de alimentos, conjuntos de servicios básicos de salud, educación en cuanto a la nutrición y la salud, mejoramiento de la oferta de servicios de salud, así como suplementos nutricionales. Estos apoyos están condicionados a que los beneficiarios cumplan con sus responsabilidades.

Oportunidades busca desarrollar nuevas capacidades humanas que rompan la transmisión intergeneracional de la pobreza, es decir, la pobreza vista como un problema que se hereda de generación en generación. Se ha concebido como un Programa coordinador de acciones institucionales conjuntas y complementarias,

fomentando el desarrollo de redes sociales al asumir que las acciones no integradas de los servicios de educación y salud tendrán resultados dispersos y muy lejos de cumplir con el objetivo del Programa.

En cuanto a capital social, se plantea a la reciprocidad como base de las relaciones sociales, a través de las cuales fluyen los recursos; y a las redes sociales como estructuras donde se gesta el capital social. El Programa reconoce a la comunidad como ámbito privilegiado para fortalecer el desarrollo social y humano. Para lograrlo el Programa promueve la conformación de Comités de Promoción Comunitaria, integrados por al menos tres vocales con funciones vinculadas a los mecanismos y espacios de participación existentes en la comunidad, como pueden ser los comités de salud, las asociaciones de padres de familia en las escuelas y, en general, aquellos espacios que guarden relación con los proyectos productivos y de desarrollo (Programa Institucional oportunidades, 2002-2006).

Con respecto a la jurisdicción –o no– de los funcionarios encargados de la implementación sobre los vínculos cruciales para alcanzar objetivos, la estrategia que guía la implementación del Programa está determinada por las acciones intersectoriales y por la articulación con otros beneficios y programas que amplíen las oportunidades de desarrollo para las familias.

La operación del Programa está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado de la misma. Ésta establece los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal. Las reglas de operación del Programa establecen que para realizar tal función se le asigna un presupuesto determinado. Así, al ser un órgano con las

atribuciones necesarias para coordinar acciones, se espera que las pueda realizar de manera exitosa.

La Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano de Seguro Social, además de la SEDESOL, conjugan un trabajo importante para el Programa. Cada una de ellas, dentro de su presupuesto, tiene asignado un monto para Oportunidades. Sin embargo, un problema surge al momento de establecer contacto con los beneficiarios, ya que el IMSS, la SSA y la SEP no cuentan con una tradición de monitoreo del desempeño de las unidades físicas y del personal humano que las integra y las hace funcionar.

Entonces, la validación de las condiciones de accesibilidad y calidad de atención puede que no sea del todo objetiva y veraz. Por ejemplo, cuando el personal de las unidades de salud y de las escuelas enfrenta una mayor demanda, algunas evaluaciones han encontrado que existe la incapacidad de atención del personal, debido a su escasa capacitación y mala calidad de atención a la que tienen acceso los beneficiarios del Programa¹⁹ (Colegio Mexiquense, 2005).

Asimismo, la capacitación de los “enlaces municipales”²⁰ es importante en tanto que realizan labores de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, así como, de promoción del desarrollo social local. Si no se le brindan los recursos, no sólo financieros, si no de accesibilidad y promoción del programa hacia proyectos de desarrollo social, la función del enlace en cuanto a la apertura de oportunidades para los beneficiarios a nivel local, no rendirá frutos. En las evaluaciones que se han realizado

¹⁹ Las esperas para obtener consulta (salvo en San Luis Potosí) son muy largas y requieren mucho tiempo; las beneficiarias que trabajan pierden el día al igual que los maridos, existe falta de amabilidad del personal médico y directivo e incluso discriminación a los beneficiarios de Oportunidades. Por otra parte, algunos profesores se quejan con los estudiantes y con los padres de familia del “papeleo” que provocan los estudiantes con apoyos de Oportunidades, lo que ha provocado una sensación de descontento entre los beneficiarios del Programa (Evaluación del cumplimiento de metas del PDHO, Colegio Mexiquense, 2006).

²⁰ Las autoridades municipales regidas por usos y costumbres, nombrarán a un enlace del Programa, el cual debe ser una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio.

del Programa, se muestra que el compromiso de los municipios hacia éstos es un elemento fundamental para coadyuvar al logro de sus objetivos²¹.

Finalmente, el Programa otorga un papel importante a las jefas de hogar²², ya que las ubica como receptoras y administradoras de los recursos. De este modo, son ellas quienes tienen que asistir a las pláticas de salud, y llevar a los niños a las citas médicas, aún cuando estén sanos. También deben cumplir con las tareas colectivas y el trabajo “voluntario” que como mujeres beneficiarias se ven obligadas a hacer en sus comunidades (López en González de la Rocha, 2005). El Programa *asume* que las mujeres tienen esta disposición a servir a sus familias y comunidades. Sin embargo, el entorno social es particularmente restrictivo respecto de los usos y fines que las mujeres pueden dar a la movilización de sus relaciones sociales²³.

La literatura señala que una teoría causal válida requiere de los dos aspectos previamente analizados. Así, se encontró que en Oportunidades si bien existe una teoría causal, que en esencia relaciona el cumplimiento de los objetivos y la intervención gubernamental; los actores encargados de la ejecución del Programa, no cuentan con suficiente jurisdicción sobre algunos aspectos claves –como el control del desempeño de las unidades físicas y el personal humano involucrados en la implementación del Programa; el compromiso de los municipios hacia los “enlaces municipales” y las restricciones en el entorno social respecto de los usos y fines que las mujeres pueden dar

²¹ Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación 2005 (El Colegio Mexiquense, 2006). Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades (Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2004). Progresas y sus impactos en el bienestar de las familias rurales en México (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2000).

²² Son básicamente las madres de familia.

²³ González de la Rocha (2005) hace énfasis en que no todas las relaciones sociales pueden manipularse o activarse con fines distintos a los que poseen en la estructura social. Así, menciona que aun cuando una mujer puede esperar que sus vecinas, hermanas o su marido cooperen con ella mientras cuida a un hijo o a un pariente enfermo, éstos lo harán con mucha mayor reticencia si esos favores permiten que ella gane más dinero, especialmente si ese dinero no es destinado íntegramente al bienestar familiar. Si, en esta segunda situación, estos otros agentes sociales aceptan cooperar, lo harán en condiciones de reciprocidad mucho más estrictas, o a cambio de un beneficio tangible o de un contrato informal pero explícito.

a la movilización de sus relaciones sociales– para el logro de los objetivos, lo cual afecta negativamente la probabilidad de éxito de su implementación.

En cuanto a si el Programa ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación, Oportunidades tiene asignada una partida del presupuesto del gobierno federal desde 1997. En el 2002 por primera vez se allega a recursos adicionales mediante un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consistente en 1000 millones de dólares por tres años. En 2005 se renovó ese crédito por 1200 millones de dólares para cuatro años más. El crédito aporta actualmente el 10% de los recursos presupuestarios del Programa (BID, 2006).

Para el ejercicio de los recursos destinados al Programa, cada una de las dependencias y entidades paraestatales participantes deben considerar, en el anteproyecto de presupuesto que someten a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los recursos para la operación del Programa incorporando las previsiones de gasto público que permitan garantizar el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos y metas del Programa.

La Coordinación Nacional notificará a los sectores el número de familias activas previstas en la meta de atención (el número estimado de adultos mayores de 70 años, así como, el número de becarios, el grado escolar y los montos estimados para hombres y mujeres). De esta manera, los sectores de salud y educación determinan sus previsiones de gasto, y las incluyen en sus anteproyectos de presupuesto de egresos del año siguiente, remitiendo la información a la Coordinación Nacional para su aprobación.

Dentro del componente de Salud, el presupuesto para el Programa considera los recursos necesarios para satisfacer la demanda adicional resultado de la operación del Programa, y en educación, la SEP integrará el presupuesto correspondiente para la entrega de becas educativas y útiles escolares.

La SEDESOL deberá considerar en su proyecto de presupuesto, las previsiones de gasto necesarias para los apoyos alimentarios, la entrega de los apoyos monetarios, los fondos para la plataforma “Jóvenes con oportunidades”²⁴, el apoyo para los adultos mayores de 70 años, la atención a las familias y para la operación de la Coordinación Nacional. La coordinación con otros programas implica la vinculación de estrategias y acciones y el intercambio de información y en ningún caso la transferencia de recursos. De esta manera, se aseguran los recursos necesarios para cumplir con los objetivos del Programa, con lo cual, es más probable que su implementación sea exitosa.

Revisamos si hay circunstancias donde un actor tiene la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos. Los objetivos que plantea el Programa incluyen dos estrategias que se acompañan para lograr los resultados deseados. La primera está relacionada con el desarrollo de capacidades en las familias beneficiarias. La segunda con la articulación con otros programas que permitan ampliar las oportunidades de las familias beneficiarias para mejorar su calidad de vida; para ello, se plantean acciones intersectoriales. También se contemplan acciones que involucran a los distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal–, a través de la coordinación intersectorial e interinstitucional. Las familias beneficiarias asumen una serie de corresponsabilidades con los proveedores de servicios, mismas que al ser cumplidas, permiten la recepción de los apoyos del Programa.

Ahora bien, existe posibilidad de captura del Programa por parte del gobierno federal desde el momento en que el funcionario encargado de la Coordinación General del Programa es elegido directamente por el presidente de la República, y además proviene de una Secretaría cuyo director es elegido de la misma manera y sigue las

²⁴ Entendido como un componente del Programa que otorga recursos adicionales a cada uno de los becarios de Oportunidades que cursan la educación media superior, con el objetivo de incentivar su culminación y potenciar sus capacidades al egresar.

políticas sociales dictadas por Presidencia. En este sentido, el presidente tendría una influencia considerable sobre el Programa.

La captura puede darse también por parte de los gobiernos estatales y municipales a través de: la capacitación del personal de Oportunidades que atiende a cada localidad, la supervisión que realiza el gobierno estatal de las acciones del Programa a nivel local y el enlace municipal con el programa que contrata el municipio.

El personal de las unidades de la Secretaría de Salud y del IMSS, así como el personal directivo y docente de las escuelas primarias, secundarias y de educación media superior, participa directamente en la prestación de los servicios y dan seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades de la población beneficiaria. El desempeño de estos agentes operativos es determinante para el logro de los objetivos del Programa. El empeño que se ponga en la atención a los beneficiarios y la calidad del servicio influye en la calidad de los apoyos con que se quiere dotar a las familias – educación, salud y alimentación– para así fomentar sus capacidades y acceder a mejores oportunidades de vida.

Por otra parte, si el municipio no se compromete con el Programa, es muy probable que las acciones a cargo de los “enlaces municipales”, no se realicen adecuadamente. Asimismo, éstos pueden ser influidos por sus preferencias partidistas y/o electorales, sobre todo considerando que es el propio ayuntamiento quien les asigna el puesto y la remuneración.

Entonces, las instancias que pueden, de alguna manera, incentivar el logro de los objetivos del Programa son aquellos actores relacionados de manera directa con las familias beneficiarias del mismo. El personal con el cual las familias tienen trato directo y puede influir en el cumplimiento de sus corresponsabilidades, es el personal de los centros de salud, el personal directivo y docente de las escuelas, los Comités de

Promoción Comunitaria, y los enlaces municipales y las instancias encargadas de distribuir los apoyos.

Consideramos que el Programa establece, dentro de sus Reglas de Operación, las acciones que provocan la baja de las familias beneficiarias, o bien, la suspensión de alguno de los apoyos que reciben. El motivo principal es el incumplimiento de las corresponsabilidades asumidas. Los sectores de salud y educación son responsables de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias.

Los incentivos y las sanciones que pueden ofrecer estos actores se fijan bajo la propia dinámica del Programa. Ellos certifican el cumplimiento de las responsabilidades, monitorean la inscripción y permanencia de los niños y jóvenes a la escuela, la asistencia de las familias a sus citas de salud, la asistencia a las pláticas de la salud impartidas en la clínica correspondiente, y la asistencia de los adultos mayores al centro de salud. Si no cumplen con las acciones que ellos monitorean, entonces dejan de percibir los apoyos que se les otorga, e inclusive se les puede dar de baja del Programa.

Asimismo, dentro del Programa se incorporan algunas figuras que contribuyen a establecer una mejor vinculación con las familias beneficiarias; por ejemplo, los Comités de Promoción Comunitaria, los enlaces municipales, y las mesas de atención que opera personal operativo del Programa.

El Programa establece un “candado” a su captura partidista desde un punto de vista normativo. Este candado se establece dentro de las reglas de operación del Programa, y consiste en difundir la prohibición y penalización del uso partidista del mismo a través de la transparencia de todas las acciones²⁵. Sin embargo, éste presenta diversas limitaciones ya que existen áreas de incertidumbre que se convierten en fuentes

²⁵ De ahí que se establezca que los beneficios del Programa se hagan llegar directamente a las familias identificadas en forma individual, a través de las madres de familia, evitando cualquier interferencia en la entrega; además de la difusión directa a los beneficiarios de que “El programa Oportunidades es de carácter público y su otorgamiento y continuidad no depende de partidos políticos o candidatos” en apoyo al fomento de la transparencia del Programa (Reglas de operación del PDHO, 2006).

de poder y captura política del Programa. Este problema se presenta principalmente a nivel local, que es el punto de contacto con la población y donde se incrementa el número de actores y también su nivel de discrecionalidad.

Como hemos visto, en Oportunidades las sanciones y estímulos que promueven el logro de los objetivos normativos están previamente establecidos en el diseño del Programa. Parece que existe muy poca discrecionalidad por parte de los promotores del mismo, sin embargo, existen actores con la capacidad de impedir el logro de dichos objetivos, y ello incrementa los posibles puntos de veto en el proceso de implementación.

Veamos ahora si la implementación se asigna a agencias partidarias de los objetivos de la legislación. Primero, analicemos si la implementación se asigna a alguna agencia prestigiosa. La SEDESOL es la responsable de la coordinación general del Programa, a través de la Coordinación Nacional. El titular de la Coordinación es nombrado por el Presidente de la República y, para su dirección y seguimiento cuenta con un consejo formado por los titulares de las Secretarías involucradas en su operación y la SHCP. Este Consejo está apoyado por un Comité Técnico integrado por los subsecretarios de las mismas y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como representantes del IMSS.

En abril de 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, reconoció a este Programa como *una de las tres mejores prácticas de inversión familiar entre sus países miembros*²⁶, se trata del primer reconocimiento

²⁶ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) incluyó al Programa "Oportunidades" de México en su lista de mejores prácticas, entre las iniciativas de inversión familiar, en las 30 principales economías del mundo en un reporte titulado "Extendiendo oportunidades. Cómo una política social activa puede beneficiarnos a todos", publicado por ésta. Expertos de tal organismo destacaron la eficacia del Programa, resaltando que sus criterios además de "permitir una mejor focalización en programas alimentarios y de leche, manteniendo los costos administrativos bajos, de alrededor del 6.0 por ciento"; tiene "efectos positivos en el desarrollo de los niños que no afectaron de forma significativa a las horas de empleo remunerado de los padres y al alza en el trabajo remunerado de las madres" (ver SEDESOL- Oportunidades online).

que otorga un organismo como éste. Indirectamente, esto apoya el argumento de que la implementación de Oportunidades se asignó a una instancia importante y que le ha otorgado prioridad. De hecho, se creó un órgano desconcentrado de SEDESOL encargado *únicamente* de los asuntos relacionados con la implementación del Programa. De esta forma, aumenta la probabilidad de una implementación exitosa.

En cuanto a las transformaciones de las condiciones sociales y económicas que influyen en la realización de los objetivos normativos; tenemos que en las evaluaciones que se han realizado a Oportunidades, se constata que uno de los principales problemas está relacionado con la focalización, específicamente con la selección errónea de casos (error de inclusión) y la exclusión de familias que deberían estar incluidas por sus condiciones de pobreza (error de exclusión). Esto ha provocado insatisfacción en los habitantes de una misma comunidad. Como vemos, el Programa puede crear conflictos y rupturas en lugar de elementos de cohesión y solidaridad social, ya que la medición de pobreza usada por el sistema de focalización contrasta con las percepciones locales de lo que “es” y significa ser pobre (González de la Rocha, 2005).

Asimismo, se ha observado que la participación en Oportunidades ha producido algunos conflictos intrafamiliares en los hogares beneficiarios, tanto en relaciones parentales como conyugales. También se detectó un obstáculo para el logro del objetivo de inserción escolar en Oportunidades, ya que las familias pobres consideran que el trabajo infantil es una modalidad de aprendizaje útil y que evita problemas como drogadicción, pandillaje y alcoholismo, además supone un ahorro económico para los adultos del grupo familiar.

Examinemos ahora si las autoridades legislativas cuentan con los recursos y la voluntad para apoyar el Programa. La administración del Presidente Fox mostró inicialmente algunas resistencias hacia el Programa por considerarlo de naturaleza

asistencialista. Sin embargo, gracias al éxito del Programa, comprobado por evaluaciones independientes, y por el alto costo político que hubiera implicado oponerse a él, estas resistencias fueron superadas y se logró no sólo la continuidad del Programa sino su expansión hacia los pobres urbanos.

Es el Congreso mexicano el que establece el presupuesto del Programa y aprueba el número de beneficiarios potenciales cada año. Las evaluaciones técnicas informan al Congreso sobre el impacto de Oportunidades; las evaluaciones permiten saber cuál es el efecto de cada peso que se invierte a fin de hacer asignaciones del presupuesto. Consideremos que en 1997 Oportunidades (denominado entonces PROGRESA) tenía alrededor de 150,000 familias, y para el año 2000 tenía ya unos 2 millones de familias, a la fecha atiende a 5 millones de familias. Entonces, la justificación para poder atraer más presupuesto a este Programa está fundamentada en evaluaciones que lo califican de exitoso²⁷.

Por otra parte, la implementación de los procesos del Programa se ha verificado como un problema. Para el gobierno central es complicado asegurar las acciones intersectoriales e interinstitucionales, así como su ejecución a escala local (un problema clásico de agente-principal²⁸). A nivel estatal, los Comités Técnicos han debido también coordinar y monitorear la operación del programa. A nivel local, los gobiernos

²⁷ Estas evaluaciones toman en cuenta los resultados positivos de Oportunidades para reducir las brechas de desigualdad, tales como: una reducción de 17% en la deserción escolar en áreas rurales y casi 10% en zonas urbanas, respecto a datos de 1997, así como disminución en 13% de la reprobación escolar en zonas rurales y más de 20% en urbanas. Un incremento de 24% en la matrícula escolar registrada antes de comenzar con Oportunidades en secundarias rurales, respecto de 1997. En zonas urbanas el incremento fue de 4%. El aumento de 85% en el número de jóvenes que ingresaron a bachillerato en áreas rurales y de 10% en urbanas en el ciclo escolar 2002-2003, respecto de los alumnos inscritos en el ciclo escolar del año anterior. Adicionalmente, también es posible destacar el 47% de incremento en la matrícula escolar registrada en el 2º año de bachillerato. Una disminución de 11% en la tasa de mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil (ver Presidencia de la República-innovación gubernamental online).

²⁸ Existe una *relación de agencia* siempre que hay una relación de empleo en la que el bienestar de una persona depende de lo que haga la otra. El *agente* (actores locales) es la persona que actúa y el *principal* (gobierno central) es la persona a la que afecta la acción. El problema del principal y el agente reside en que los directivos (actores locales) pueden perseguir sus propios objetivos, incluso a costa de obtener menos beneficios para los propietarios (gobierno central) (Pindyck, *et al.* 2000: 434).

municipales no han contado con el interés ni recursos suficientes para impulsar la realización de los objetivos del Programa.

Como observamos, Oportunidades no enfrenta problemas en cuanto al apoyo de las autoridades legislativas para otorgarle los recursos suficientes para operar, debido a que es un Programa que incluye, desde su diseño, un sistema de evaluación completo que respalda su efectividad. Sin embargo, es una política en la que el logro de sus objetivos depende principalmente de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno y agencias, lo que puede dar lugar a la existencia de problemas de coordinación, conflicto de intereses entre sus propios objetivos y los referidos al Programa, celo institucional por búsqueda de mayores recursos y problemas de información asimétrica. Todo esto reduce la probabilidad de éxito en la implementación del Programa.

En cuanto al compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados, los años de recuperación económica después de la crisis de 1994-1995, permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales. El surgimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado durante el sexenio de Zedillo y antecesor del actual Programa Oportunidades, consolidó el método de selección de poblaciones objetivo por medio de criterios técnicos basados en indicadores de pobreza. Esto procuró impedir la interferencia de autoridades locales con el fin de evitar sesgos electorales y clientelistas, y estableció como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios.

Aún así, según Bate (2006), PROGRESA suscitó reservas en muchos sectores. El Programa estaba cargado de componentes poco convencionales, por ejemplo, que el apoyo consistió en transferencias directas de dinero en lugar de la entrega de alimentos y el hecho de requerir que los grupos vulnerables (mujeres embarazadas, madres

lactantes y bebés) acudieran con regularidad a citas médicas. Además, suponía la reasignación de recursos de algunos programas sociales y la cancelación de otros, con lo cual se afectarían intereses tanto en el sector público como en el sector privado. De la misma forma, los partidos de oposición, temerosos de la tradición de clientelismo asociada al largo mandato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), desconfiaban de un programa federal diseñado para entregar dinero a los pobres.

Entonces, con el fin de generar consenso a favor de PROGRESA y persuadir a los desconfiados, el equipo planificador realizó numerosas reuniones y difundió cantidades masivas de información y datos estadísticos. Durante los primeros meses del gobierno del presidente Fox, PROGRESA se mantuvo vigente, y poco tiempo después cambió su nombre –conservando su esencia y formas de operación– por el actual de Oportunidades. Oportunidades puede ser considerado como un Programa nuevo a partir de que busca ampliar su cobertura hacia zonas urbanas y reducir la naturaleza asistencialista que lo caracterizaba.

Sin embargo, se han detectado problemas con el nivel de compromiso y capacidad de liderazgo de los funcionarios encargados de la implementación del Programa. Por ejemplo, existe inconformidad por parte de los beneficiarios con respecto a la calidad de los servicios de salud por problemas como la falta de amabilidad del personal médico y directivo, así como la discriminación a los beneficiarios de Oportunidades. Este tipo de problemas afectan negativamente una adecuada implementación.

En el siguiente cuadro (Cuadro II) se resumen los principales resultados del análisis de la estrategia de implementación del programa Oportunidades.

Cuadro II

Resumen de los resultados de análisis de Oportunidades

Categoría de Análisis	Variable	Factor que contribuye a una implementación exitosa	Factor que obstaculiza una implementación exitosa
La tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto	<i>1) Si el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ser un Programa focalizado. - Cuenta con herramientas técnicas para identificar a su población objetivo. - Se centra en hogares con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. - Utiliza recursos institucionales ya existentes (índice de marginalidad de la CONAPO y las AGEB del INEGI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Los instrumentos de medición pueden provocar errores de inclusión y de exclusión de los beneficiarios. - La estrategia de focalización polariza a las comunidades atendidas. - La precisión de la focalización al seleccionar localidades es menos eficiente para distinguir a los beneficiarios en las localidades con marginación media.
	<i>2) si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos son claros y acotados, por tanto, la cantidad de cambios requeridos también lo es. 	
La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación	<i>1) Si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos son acotados y claros. - Los objetivos son medibles, por tanto son insumos útiles para evaluar el programa. - Los funcionarios de alto nivel encargados de la implementación tienen claras las directrices del Programa respecto a los objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para los actores locales de la implementación no son tan claras las directrices del programa en relación a los objetivos.
	<i>2) si incorpora una teoría causal válida,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y los objetivos del Programa son claros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los agentes responsables de la implementación -los estados y enlaces municipales-; no tienen suficiente jurisdicción sobre los vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.
	<i>3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El presupuesto se determina sobre la estimación de los costos – transferencias monetarias, apoyos alimenticios y costos operativos– que implican lograr los objetivos del Programa - La estrategia de asignar el presupuesto a cada Secretaría permite disminuir costos operativos e institucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - El financiamiento esta condicionado a la existencia de una infraestructura básica lo que puede interrumpir a nivel local la implementación del Programa.
	<i>4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Instituye desde su diseño mecanismos de sanciones e incentivos al establecer los derechos y las corresponsabilidades de las familias beneficiarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Algunos actores tienen la capacidad de impedir que se logren los objetivos del Programa, sobre todo aquellos encargados de la implementación a nivel local, porque no existen mecanismos que vigilen su actuar. - En algunos casos existe un bajo nivel de compromiso por parte del gobierno municipal hacia los objetivos del Programa.
	<i>5) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - La implementación está coordinada por un órgano desconcentrado de la SEDESOL, una instancia que tiene prestigio y experiencia en el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - la implementación a nivel local puede llevarse a cabo por actores políticos de filiación partidista distinta a la federal
El efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetivos estatutarios	<i>1) Transformaciones de las condiciones sociales y económicas que influyen en la realización de los objetivos normativos,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Al ser un Programa de lucha contra la pobreza existe una menor probabilidad de ser desplazado por otros problemas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se enfrenta a diversos usos y costumbres que en muchos casos obstaculizan el logro de los objetivos.
	<i>2) apoyo de las autoridades,</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Al ser un Programa federal cuenta con mayores recursos institucionales, económicos y políticos - Fue capaz de establecer dentro de su dinámica un sistema de evaluación que le permite contar con apoyo legislativo. 	<p>Pueden existir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problemas de coordinación entre los diversos sectores involucrados. - Conflicto de intereses entre los objetivos sectoriales y los del Programa. - Conflicto de intereses entre los objetivos de los actores locales y los del Programa. - Celos institucionales por búsqueda de mayores recursos. - Problemas de información asimétrica que dificulten la comunicación entre SEDESOL y las distintas Secretarías. - Inexistencia de vías institucionales que permitan la coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno.
	<i>3) compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados de la implementación</i>		<ul style="list-style-type: none"> - El Programa no contempla los costos institucionales adicionales de los actores locales encargados de la implementación.

Fuente: Elaboración propia

Podemos concluir respecto a la tratabilidad del problema que Oportunidades es un Programa cuyo problema²⁹ es tratable, ya que sacrifica el alcance de su intervención por una mayor puntualización y precisión, tanto en la identificación de los grupos beneficiarios, como en la delimitación de los comportamientos que desea regular para el logro de sus objetivos.

En cuanto a la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, se puede concluir que Oportunidades se caracteriza por contar con un estatuto que define claramente los objetivos, basándose en una teoría causal válida, vinculada a un conjunto de modificaciones de comportamientos relacionados con dichos objetivos. Para ello, cuenta con un financiamiento adecuado, pues ofrece a las instancias encargadas de la implementación recursos necesarios para hacerse cargo del Programa. Sin embargo, el condicionar dicho financiamiento a una infraestructura básica puede llegar a ser un factor excluyente de potenciales beneficiarios. Por otra parte, aunque cuenta con mecanismos de sanciones e incentivos desde su diseño, éstos no son suficientes porque son incapaces de monitorear a los actores locales encargados de la implementación. Finalmente, respecto a las variables políticas que pueden afectar la implementación exitosa del Programa, se concluye que es posible que el Programa no pueda dar cumplimiento al total de los objetivos normativos que pretenden modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, ya que no es posible asegurar un alto grado de compromiso de los funcionarios en los tres niveles de gobierno. En la siguiente sección se revisará el Programa Chile Solidario.

²⁹ Que consiste en la carencia de capacidades de las personas y la transmisión intergeneracional de la pobreza (Programa Institucional Oportunidades 2002-2006).

Contexto previo a la aparición del Programa Chile Solidario

El elevado ritmo de crecimiento de la economía chilena y el buen desempeño de los indicadores económicos, entre 1989 y 1997, contribuyeron a reducir los niveles de pobreza de manera significativa, elevando el standard de vida de toda la población. No obstante, esto no trajo aparejado una mejora en la distribución del ingreso.

De esta manera, durante la década de los noventa, se observa en Chile un aumento de los recursos que el Estado destina a las políticas sociales, tanto a las sectoriales como a los programas específicos orientados a los grupos más pobres y vulnerables de la población. En opinión de Raczynski y Blázquez (2001), este incremento del gasto fue posible por la reforma tributaria de 1990 y su renegociación en 1993, así como también por el crecimiento de la economía, lo cuales permitieron la generación de mayores recursos para financiar el gasto social.

Las políticas sociales en los años noventa pueden ser vistas a la luz de dos anillos: en el primero de ellos se encuentran las políticas sectoriales destinadas a asegurar un nivel de servicios y beneficios para toda la población, como educación, salud y vivienda, que buscan la igualdad de oportunidades; en el segundo anillo, está el desarrollo de programas específicos dirigidos a los sectores pobres y vulnerables para que estos puedan acceder y aprovechar las oportunidades que provee el anillo central de la política social y las que ofrece el crecimiento de la economía y, en general, el proceso de desarrollo (Ruz y Palma, 2005).

Así, la política social en la década de los noventa ha funcionado principalmente como un instrumento de inversión social que, más allá de la asistencia social, ha puesto énfasis en la disminución de la pobreza y en mejorar la calidad de vida para la población en general. Todo, en el marco de compatibilizar crecimiento y estabilidad macroeconómica con una mayor equidad e igualdad de oportunidades.

En cuanto a la institucionalidad, una de las primeras medidas de esta nueva forma de hacer políticas en Chile fue la creación de Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) como organismo asesor del presidente de la República en lo relacionado con la coordinación de las políticas sociales. Para abordar la problemática de los grupos vulnerables y responder a las demandas que de ellos surgen, se crean: el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS).

Mención especial merece el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) creado en 1990. Este servicio público tiene la finalidad de financiar, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, que contribuyan, principalmente, a la superación de la pobreza.

Uno de elementos de continuidad con la política social del régimen militar es la focalización, aunque con una visión distinta en tanto agrega “nuevos grupos destinatarios a los sectores pobres, en función de sus particulares situaciones de discriminación y/o exclusión social” (Raczynski en Luz y Palma, 2005:9).

La descentralización es otro de los aspectos interesantes a destacar de la política social de los años noventa. Se profundiza el proceso de descentralización iniciado en los años sesenta y se incorporan, al igual que con la focalización, criterios de equidad territorial en las distintas políticas. De esta manera, se entregan mayores recursos hacia los niveles locales y regionales, mayores grados de decisión y se refuerza a través de modalidades que incluyen a terceros en el diseño, planificación y ejecución de programas sociales.

Sin embargo, la información acerca de la evolución de la pobreza y la indigencia durante el decenio 1990-2000 fue una señal de alerta para los responsables de la

ejecución de las políticas contra ellas y dio inicio a todo un proceso de revisión y reformulación de las políticas contra la pobreza en ejecución hasta ese momento.

Este proceso se inicia con la formulación de diagnósticos sobre la indigencia. Paralelamente, se realizan esfuerzos de algunos organismos del Estado involucrados en políticas contra la pobreza –MIDEPLAN, FOSIS, y la Dirección de Presupuesto (DIPRES) – para definir estrategias que erradiquen la indigencia. En el seno de MIDEPLAN se elabora una propuesta de intervención en familias de extrema pobreza que sirve de base para la formulación del programa “Puente”, el cual posteriormente formará parte del sistema Chile Solidario.

La etapa siguiente está marcada por la decisión del presidente de la República de implementar un programa dirigido a disminuir la pobreza y la indigencia. La decisión presidencial genera seminarios y consultas a expertos del estado y la comunidad científico técnica y negociaciones intra gobierno que terminan con el diseño final del Programa. Este último se pone en marcha en junio del 2002.

El Programa Chile Solidario

Chile Solidario³⁰ está definido como un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora. Se centra en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional, que no se relaciona solamente con la falta de ingresos monetarios, sino también con un escaso capital humano y social y con una alta vulnerabilidad ante sucesos que afectan a las familias (enfermedades, accidentes, cesantía, entre otros) (Ruz y Palma, 2005:32).

³⁰ La descripción del Sistema de basa principalmente en: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). “sistema Chile Solidario”. Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.

Su objetivo es incorporar a las familias que viven en situación de extrema pobreza o indigencia a la red de protección social del Estado, definiéndose como meta de cobertura al universo de las 225 000 familias indigentes del país (según datos proporcionados por la Encuesta CAS del año 2000).

Hay un conjunto de 53 condiciones mínimas que el Programa considera que se deben alcanzar para que una familia supere su condición de indigencia. Estas condiciones están agrupadas en las 7 dimensiones o “pilares de vida” de las familias contemplados en el programa Puente³¹. De este modo, el grado de cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias beneficiarias es un indicador de éxito del sistema Chile Solidario.

Comenzamos analizando la tratabilidad del problema. Chile Solidario es un Programa focalizado, orientado a las familias en situación de pobreza extrema. El mecanismo que utiliza para identificar tal condición es una calificación de las familias, realizada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), a través del siguiente procedimiento: Cada familia o persona para ser calificada en situación de extrema pobreza, deberá cumplir con la condición de tener un puntaje en la Ficha CAS³², o el instrumento que la reemplace, igual o inferior al puntaje de corte

³¹ El Programa Puente es la entrada al sistema Chile Solidario. Lo realiza el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en convenio con las municipalidades de 332 comunas del país. Entrega a las familias beneficiarias el Apoyo Psicosocial que consiste en un acompañamiento personalizado a la familia por parte de un profesional o técnico (Apoyo Familiar), a través de un sistema de visitas periódicas a cada domicilio (FOSIS, 2005).

³² Instrumento de estratificación social para efectos de la asignación de una variedad de beneficios sociales, especialmente las transferencias monetarias o subsidios. La ficha fue elaborada por el gobierno central. Su aplicación e interpretación es de responsabilidad municipal. La ficha recoge información sobre características de la vivienda e infraestructura sanitaria, tamaño y composición familiar, ocupación del jefe de hogar, educación, patrimonio e ingreso per cápita del hogar y similares. Según su situación en cada pregunta, los hogares reciben un puntaje que lo clasifica como potencial beneficiario o no beneficiario de algunos programas (Raczynski, 1995:16-17).

establecido por el Ministerio, y que resulte del proceso de homologación de la Encuesta CASEN³³ vigente y de la ficha CAS, o el instrumento que la reemplace.

Así, el Ministerio le comunicará a las municipalidades, que hayan aceptado incorporarse al Programa, el *puntaje de corte aplicable para la comuna* y los *cupos comunales anuales*³⁴ para la incorporación de nuevas familias. Las municipalidades integrarán una lista mensual de familias (organizándolas de manera ascendente según su puntaje) en condición de extrema pobreza hasta completar el número de cupos establecidos para el respectivo municipio. Es importante apuntar que MIDEPLAN utiliza instrumentos técnicos y procedimientos de acreditación y verificación uniformes para todas las comunas del país.

Las familias y las personas son invitadas a participar en el Programa por medio de una persona, contratada por el municipio o por el Ministerio, que cumple con la función de “apoyo familiar”, y le acompaña y apoya, si la familia acepta participar, durante una parte importante de su estancia en el Programa.

Los sujetos de protección que el sistema identifica son los siguientes:

- a) Las familias calificadas por MIDEPLAN en situación de extrema pobreza a través de la ficha CAS, y
- b) Las personas de 65 años y más que viven solas, calificadas en situación de extrema pobreza con el mismo instrumento señalado anteriormente.

³³ La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es un instrumento oportuno para conocer los sectores cubiertos y no cubiertos por los principales programas sociales, y para profundizar sobre la magnitud y las características de la pobreza en Chile. Esta se mide comparando el ingreso familiar per cápita de los hogares con el costo de una canasta básica de alimentos por persona (líneas de pobreza) y también en términos de insatisfacción de necesidades básicas (vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento del hogar y educación) (*Idem*, p.17).

³⁴ La distribución anual de los cupos comunales deberá hacerse sobre la base del número de familias o personas que se encuentren en situación de extrema pobreza, utilizando para ello la información que entrega el proceso de homologación de la Encuesta Casen vigente y de la Ficha CAS o el instrumento que la reemplace (Art. 11, Reglamento Chile Solidario).

Podemos concluir respecto de esta variable que el grupo objetivo al cual se dirige el Programa constituye una minoría de la población fácilmente identificable, a través de un mecanismo establecido dentro del reglamento de Chile Solidario; lo que hace más probable el logro de los objetivos normativos del Programa y el éxito de su implementación

En cuanto a si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande, el Programa intenta dotar de las capacidades y recursos necesarios a las personas beneficiarias. Esto lo hace con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrece una red de protección social integrada por la coordinación de instituciones públicas y privadas que el MIDEPLAN, en conjunto con FOSIS, se encargarán de conformar.

El compromiso que asume la familia, por medio del contrato que firma, es el de desarrollar los 7 pilares (integrados por las 53 condiciones mínimas) que le permitirán insertarse a la red de protección social que desarrollará el gobierno. Para cada uno de los pilares, el Programa ha fijado un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida³⁵ que se espera que las familias participantes puedan alcanzar:

- **Identificación:** que los miembros de la familia cuenten con la acreditación necesaria para participar de distintos beneficios.
- **Salud:** que los integrantes de la familia cuenten con los distintos controles de salud al día y que estén informados en materia de salud y autocuidado.
- **Educación:** que los niños, jóvenes y adultos tengan asegurado el acceso a la educación y que sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar.
- **Dinámica familiar:** que se desarrollen prácticas cotidianas de conversación y de convivencia en el hogar.

³⁵ Para mayor detalle ir a ANEXO II.

- **Habitabilidad:** que tengan su situación habitacional regular y que su vivienda cuente con los requisitos básicos.
- **Trabajo:** que al menos un miembro adulto de la familia trabaje en forma regular y con ingresos estables.
- **Ingresos:** que quienes tengan derecho, obtengan el subsidio único familiar, la asignación familiar y la pensión asistencial. Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de la indigencia y que logren ordenar su presupuesto en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

Cada familia debe comprometerse mediante un contrato a desarrollar un trabajo conjunto durante dos años, tiempo en el cual abordará en profundidad las 7 dimensiones propuestas. Es la familia quien asume una posición activa en la construcción de un puente entre sus necesidades y sus derechos.

Como se observa, existe un gran número de comportamientos que se desean regular en el Programa Chile Solidario. Los 7 aspectos a desarrollar constituidos por 53 condiciones mínimas, incrementan la complejidad en el logro de los objetivos normativos del Programa y reduce la probabilidad de éxito en su implementación.

Ahora con respecto a la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación, revisemos si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados. El objetivo general del Programa Chile Solidario es: “mejorar las condiciones de vida de 225,000 familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional”.

Los objetivos específicos son: i) apoyar psicológicamente a las familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades,

transformándolas en sujetos autónomos; ii) acercar a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales disponibles en la red territorial; y iii) generar condiciones mínimas a fin de asegurar que los miembros más vulnerables de las familias tengan oportunidades para mejorar su nivel de vida.

La estrategia que se sigue para cumplir con tales objetivos es la siguiente: las familias son invitadas a participar en el Sistema Chile Solidario, incorporándose, en un inicio, al programa Puente. Durante su permanencia en él, ellas deben lograr un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida, agrupadas en 7 dimensiones de la vida familiar (identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos). Para alcanzar dichas condiciones, se dispone de 24 meses a partir de la incorporación de la familia al Programa. Durante este periodo, se despliegan dos componentes más del sistema: i) los subsidios garantizados que contribuyen principalmente a las condiciones mínimas de la dimensión de ingresos, y ii) el acceso preferente a los programas de protección social. Una vez finalizado el apoyo psicosocial provisto por el Programa Puente, la familia egresa definitivamente de él, sin quedar desprotegida del Sistema. Al egresar, tendrá acceso automático a un Bono de Egreso por un periodo de tres años. Entonces, los objetivos del Programa sí sirven como directrices para los funcionarios encargados de la implementación.

En cuanto a las instituciones participantes, MIDEPLAN tiene la responsabilidad institucional de coordinar e implementar el sistema; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) está encargado del trabajo con las familias y es quien genera el Programa Puente (haciéndose cargo de generar las Unidades de Intervención Familiar³⁶ (UIF)) en las comunas; los municipios son actores con un papel central en la implementación, ya que, el componente de apoyo psicosocial del Sistema Chile

³⁶ La UIF está coordinada por la municipalidad y compuesta por un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyo Familiar (Winchester, 2005:1).

Solidario es implementado a nivel comunas a través de él con ayuda de las UIF y los Apoyos familiares.

Veamos ahora si el estatuto asigna a la estancia encargada de la implementación prioridad relativa de las nuevas directrices. Para la implementación del Sistema, el Ministerio celebra convenios con las municipalidades del país. Excepcionalmente, el Ministerio podrá celebrar convenios con otros órganos del Estado o entidades privadas sin fines de lucro, y deberá velar para que en los convenios se establezcan las condiciones y requisitos que permitan el óptimo cumplimiento de los objetivos del sistema. Por ello sólo podrán celebrarse convenios con aquellas entidades que cuenten con una infraestructura, equipamiento y asignación de recursos humanos suficientes, que aseguren una adecuada ejecución.

Como vemos, la Ley y el reglamento del Sistema Chile Solidario establecen que se delegará a las municipalidades la implementación del Programa. Sin embargo, en ellos no se encuentra explícito que las municipalidades deban dar prioridad a las directrices del Programa.

La evaluación del Programa está ligada al cumplimiento de las 53 condiciones mínimas que la familia está comprometida a cumplir –esto se establece expresamente en el reglamento de la Ley de Chile Solidario–. Sin embargo, los lineamientos sobre cómo medir el cumplimiento de alguna de estas condiciones mínimas, dentro de dicho reglamento, no están bien definidos, y en algunas evaluaciones del Programa encontramos que MIDEPLAN enfrenta dificultades para establecer la medición, y por tanto, el avance de las mismas.

En suma, aunque no se asigna con claridad a la instancia encargada de la implementación prioridad relativa en el seguimiento de las reglas de Chile Solidario, encontramos que sus objetivos además de servir como directrices para los funcionarios

encargados de la implementación, están ligados a la evaluación que revisa su buen funcionamiento. Con respecto a la primera variable, concluimos que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo son congruentes con las instrucciones de la Ley, y por tanto existe una mayor probabilidad de éxito en su implementación.

La segunda variable indica que observemos si el Programa incorpora una teoría causal válida. La teoría que se encuentra detrás de la estrategia de intervención del Programa, para lograr los objetivos del mismo, se sustenta en conceptos como: a) capital social b) las redes sociales, c) la intervención en crisis.

Capital social en cuanto que intenta acercar la oferta de bienes, servicios, recursos y oportunidades a quienes por estar fuera de las redes institucionales no gozan de los beneficios de los que podrían hacer uso. Redes sociales, porque al asumir que las acciones aisladas a favor del combate a la pobreza no son suficientes para superarla, da cuenta del efecto sinérgico que se puede producir cuando se combinan integral y complementariamente distintos recursos. Asimismo, esta visión llama la atención sobre la relación que tiene lugar entre un(os) operador(es) y un conjunto de actores sociales, para fortalecer y hacer más óptimo el funcionamiento de las redes que ya existen y, generar entornos propicios para el surgimiento de otras redes proclives al intercambio de apoyos de todo tipo, siendo éste uno de los rasgos esenciales de la estrategia del Programa. Intervención en crisis, ya que parte de la estrategia que se sigue para la implementación del Programa es de corta duración y tiene objetivos puntuales referidos a atender, de manera preferente, aquellas circunstancias que de alguna manera han paralizado a la familia, inhibiendo su capacidad de funcionamiento. Por ejemplo, estados de ánimo de resignación, desconfianza y resentimiento producto de la experiencia de vivir en condiciones de extrema pobreza.

Los vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del Programa no están bien comprendidos, ya que encontramos algunos vacíos en cuanto a los procedimientos precisos para llevar a cabo las acciones para lograrlos. Por ejemplo, no resultan del todo claras las acciones que el gobierno realizará para lograr coordinar los diversos programas en la red de protección social. Asimismo, existen ambigüedades en la forma en que se pretenden solucionar la incapacidad para monitorear y medir ciertas condiciones mínimas.

Pasemos a si los funcionarios encargados de la implementación tienen jurisdicción sobre vínculos cruciales para alcanzar los objetivos. Como ya se ha dicho, el sistema es responsabilidad de MIDEPLAN; FOSIS está a cargo del trabajo con las familias, y es quien genera el Programa Puente; además está facultado para generar las Unidades de Intervención Familiar (UIF) en las comunas. Los municipios coordinan a las UIF y para ello nombran un conjunto de profesionales y/o técnicos que cumplen la función de Apoyo Familiar (Winchester, 2005).

La intervención propuesta consiste en el trabajo personalizado con cada familia de un profesional o técnico que funcionará como “Apoyo Familiar”. Éste provendrá de las redes locales existentes en las comunas o será contratado por el FOSIS. Los apoyos familiares se encontrarán adscritos a una UIF que funcionará en cada una de las comunas. Cada UIF estará apoyada por una Red Local de Intervención integrada por representantes de las principales instituciones y organizaciones que trabajan en cada localidad a favor de las familias en situación de extrema pobreza.

Siendo MIDEPLAN un ministerio (misma jerarquía que una Secretaría en México) tiene potestad para tomar decisiones independientes y acceder al Presidente de la República para posicionar temas en la agenda. Sin embargo hay limitaciones respecto del poder de este ministerio; pues sin la decisión y participación del Ministerio de

Hacienda para obtener recursos y generar un sistema de protección de mayor alcance, la capacidad de MIDEPLAN se vería limitada.

Por otra parte, el FOSIS actúa en el proceso básicamente como entidad ejecutora de programas, cuyos principales recursos radican en su grado de especialización sobre políticas de pobreza. La institución opera como un fondo de inversión, con gran flexibilidad presupuestaria y programática.

El Programa Puente y Chile Solidario definen al Municipio como socio clave en la implementación. No obstante, uno de los principales problemas que enfrentan los municipios para implementar el Programa, es la escasez de recursos y del personal técnico adecuado.

El Programa –formulado desde el nivel central– obliga al Municipio a interrelacionar sus áreas, creando una red municipal que involucra principalmente los servicios de desarrollo, asistencia social, educación y salud. Sin embargo, a nivel local estas áreas no trabajan integradas. Las diferencias en cuanto a características, disposición, afiliación partidista y soporte organizacional del que dependen, sugieren un problema de estructura y falta de recursos humanos (Ruz y Palma, 2005).

Por ejemplo, algunos funcionarios responsables de la implementación del Programa no tienen suficiente autoridad y recursos para llevar a cabo las funciones que se les asigna. Esto se observa sobre todo en las municipalidades y en los “Apoyos familiares”; los primeros carecen de recursos financieros, administrativos y fiscales suficientes para hacerse cargo de las responsabilidades que les delega el Programa; y los segundos, están condicionados por las organizaciones de las que dependen.

La literatura nos dice que una teoría causal válida requiere de los dos aspectos hasta ahora analizados. Chile Solidario cuenta con una teoría causal válida, sin embargo los actores encargados de la implementación no cuentan con recursos suficientes para

hacer efectivo el logro de sus objetivos, lo cual reduce la probabilidad de lograr una implementación exitosa.

Otra variable de interés es si existe el financiamiento adecuado para operar el Programa, es decir, un financiamiento que cubra los requerimientos de Chile Solidario tal que posibilite el logro de sus objetivos reglamentarios. En el Reglamento de la ley de Chile Solidario, se establece en su artículo 7, que el Ministerio, mediante decreto expedido por orden del Presidente de la República y suscrito además por el Ministro de Hacienda, identificará la cobertura anual de beneficiarios, según la disponibilidad de recursos.

Un decreto del Ministerio de Hacienda firmado además por el Ministro de Planificación y Cooperación y del Trabajo, determinará anualmente, respecto de los subsidios familiares y de las pensiones asistenciales, la cantidad máxima de beneficios a conceder en virtud de la ley que se analiza y su distribución regional y comunal. Se procederá de la misma forma para el subsidio de agua potable y de alcantarillado de aguas servidas.

Para la suscripción de convenios de transferencia de recursos entre MIDEPLAN y algunas instituciones, el primero dispone de una línea presupuestaria especial denominada Chile Solidario, en la cual la ley de presupuestos anual asigna un determinado número de recursos nominados a diferentes instituciones para financiar las prestaciones y servicios a favor de las familias integradas a Chile Solidario. La línea presupuestaria incluye además recursos que permiten el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario.

De esta forma, se garantiza un conjunto de subsidios y transferencias monetarias que contribuyen al logro de los resultados esperados. Es de especial relevancia el vínculo que establece la Dirección de Presupuesto (DIPRES) con el Banco Mundial,

puesto que tanto la formulación de la política como los procesos de implementación y evaluación quedan estrechamente vinculados a la asistencia técnica y financiamiento de apoyo que provee esta entidad.

Analicemos la existencia de puntos de veto. El logro de los objetivos normativos depende, en un primer momento, de los encargados del Programa. Así, el papel de los Apoyos Familiares es crucial, ya que ellos son los encargados de impulsar y fomentar las capacidades que las familias deben desarrollar. Si los Apoyos no ejercen su función correctamente, la erradicación del componente de la pobreza relacionado con el estado de ánimo negativo de las familias en pobreza extrema nunca se mejorará³⁷, y esto entorpecerá el logro de los objetivos que el Programa desea lograr con su componente psicosocial.

Por otra parte, las familias que acepten ingresar al Programa firmarán un “Contrato Familiar” de mejoramiento de sus condiciones de vida, y adquirirán un compromiso con el Gobierno. La familia se comprometerá a trabajar para superar aquellos aspectos de mayor precariedad y necesidad definidos por ellos mismos, utilizando las oportunidades que la red social local ofrece. Por tanto, es la actitud y empeño que la propia familia muestre un factor esencial en el logro de los objetivos del Programa. Si las familias no se involucran en el Programa de manera activa, el logro de los objetivos probablemente sea menos exitoso.

Con respecto a las autoridades, si el alcalde no se compromete con el Programa y el municipio no logra articular bien la red de servicios correspondiente a su territorio,

³⁷ Raczynski (2001) basada en variados estudios (Puga y Walker (1995), Irrázaval (1995), Martínez y Palacios (1996), Serrano y otros (1999)), menciona que en el corazón de muchas de las situaciones de pobreza dura se encuentran un “estado psicológico” negativo, producto de una experiencia de vida que es necesario remover. Ella postula que el mejoramiento de las condiciones materiales de vida son, sin lugar a dudas, un componente importante en la calidad de vida. Sin embargo, también menciona que ese mejoramiento tiene una alta probabilidad de ser pasajero, si no se abordan simultáneamente aspectos no tangibles de las situaciones de pobreza ligadas a actitudes, valores y conductas de los segmentos pobres de la población. De ahí que estas cualidades, el esfuerzo y la responsabilidad de las personas, familias y grupos, son condiciones indispensables o esenciales para generar procesos sostenibles de superación de la pobreza tal y como lo establece el programa Chile Solidario.

entonces el logro de sus objetivos puede ponerse en riesgo. Asimismo, si el municipio, por carencia de recursos, no logra la efectiva vinculación de programas sociales en su territorio; el agente con quien tiene trato directo el beneficiario, perderá credibilidad en su actuar, y ello generará un sentimiento de desconfianza sobre los resultados esperados del Programa. También influye el interés de las organizaciones e instituciones que ofrecen programas sociales, para integrarse en la red de protección social. De ellos dependen finalmente los recursos y la atención requeridos por Chile Solidario.

En relación a la capacidad de ofrecer estímulos e imponer sanciones, los promotores del Programa, llamados “Apoyos familiares” son evaluados para decidir su recontractación o no, de acuerdo con el logro de los mínimos establecidos en el Programa Puente para las familias que apoyan. Al intentar desempeñar bien sus funciones, los Apoyos familiares contribuyen al objetivo de dotar de capacidades a las familias beneficiarias.

La condición de prioridad en el acceso a los programas sociales contenidos en la red de protección social, es también un incentivo para que las familias accedan a participar en el Programa. El mismo efecto tiene el compromiso de otorgamiento de prestaciones monetarias tradicionales a todas las familias que se integran al Sistema Chile Solidario, que incluye: el Subsidio Único Familiar (SUF) a menores de 18 años sujetos a atención escolar, la Pensión Asistencial de vejez o invalidez (PASIS) y el Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP). Estas prestaciones se asignan durante los 24 meses de apoyo intensivo, y continúan mientras se mantengan las condiciones de elegibilidad a estas prestaciones.

Otro incentivo a favor del logro de los objetivos del Programa es la condicionalidad para el otorgamiento del Bono de Protección, que sujeta a las familias a cumplir al menos con una de las condiciones mínimas establecidas en el convenio de

ingreso al Sistema. Sin embargo, al finalizar la etapa de apoyo psicosocial a las familias, cuya duración es de 24 meses, el Programa no impone condicionalidad alguna –como el cabal cumplimiento de la mayor parte de las condiciones mínimas establecidas para lograr habilitar a las familias– al otorgamiento del bono de egresos por los tres años siguientes a la salida de las familias de esta primera etapa.

Los Apoyos familiares son los encargados de informar del cumplimiento o no de las condiciones mínimas establecidas en el Programa Puente. Así, la advertencia del cese de estos apoyos monetarios y del acceso a los servicios corre a cargo, de alguna manera, de los Apoyos. Sin embargo, la propia familia debe asumir las consecuencias de no cumplir con el desarrollo de las condiciones mínimas establecidas en el contrato.

Finalmente, la Ley establece que las personas que proporcionen información falsa, parcial, adulterada, y que la oculten o hagan mal uso del o los beneficios que ésta contempla, serán excluidas del sistema "Chile Solidario" y de las prestaciones que conlleva, sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido.

De lo anterior se puede concluir que algunos actores tienen la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos del Programa, y que el marco de incentivos no garantiza necesariamente el cumplimiento de responsabilidades, ni de las familias ni de las autoridades. El resultado es que existen elementos que influyen negativamente en la implementación exitosa del Programa.

Con respecto a si la implementación se asigna a alguna agencia prestigiosa, tenemos que la ley de Chile Solidario establece que el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) será el responsable institucional de la coordinación e implementación del Programa. MIDEPLAN no es una institución que tenga experiencia de gestión, por lo que el Sistema Chile Solidario ha significado asumir un nuevo papel. Este Ministerio estaba abocado principalmente a la evaluación social de proyectos a

través de la administración del Sistema Nacional de Inversiones, la coordinación de la planificación regional, y la realización de estudios y la aplicación de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN).

Entonces, respecto a esta variable, tenemos que la implementación del Sistema Chile Solidario se asignó a una instancia que le ha otorgado prioridad, pues se creó una Secretaría Ejecutiva, al interior del Ministerio de Planificación, encargada únicamente de los asuntos relacionados con la implementación del Programa, pero hay un elemento de inexperiencia que pudiera complicar una implementación exitosa.

Respecto de las variables no normativas veamos si hay problemas acarreados por la imposición de normas uniformes en jurisdicciones muy diferentes entre sí. Es importante hacer mención que en la planificación del Programa no se toma en cuenta la especificidad local, la experiencia previa de las comunidades, las redes preexistentes y los liderazgos positivos. Más bien se instalan dinámicas paralelas de trabajo y organización social, su objetivo es claramente instrumental y no se da prioridad a la riqueza de procesos de desarrollo local auto sostenido y autónomo.

Además, se definen tiempos y metodologías ligados a determinados resultados esperados que no coinciden con las dinámicas locales. Las diferencias entre localidades han causado algunos problemas relacionados con la ministración de apoyos y recursos, por lo que puede concluirse que este aspecto afecta sustancialmente el logro de los objetivos estatutarios.

Por otra parte, analicemos si las autoridades legislativas cuentan con los recursos y la voluntad para hacerlo. En el caso de Chile Solidario, el Programa fue implementado directamente por el Ejecutivo, lo que aumentó directamente la factibilidad de implementación inmediata de la iniciativa luego de que adquirió prioridad máxima en la agenda presidencial (Ruz y Palma, 2005). Así, este Programa ha contado desde su

génesis con el apoyo explícito del Presidente de la República de Chile, abriendo la posibilidad de que las prioridades políticas, técnicas y presupuestarias de los ministerios y servicios incorporen a las familias extremadamente pobres como parte de sus propios objetivos (MIDEPLAN, 2005).

En cuanto a si el Programa está influido por políticas que operan fuera de su dominio específico, Chile Solidario plantea un desafío y complejidad importante en términos de hacer llegar a una unidad beneficiaria, seleccionada por criterios de focalización, un paquete de servicios y prestaciones provistas por diversos agentes (Ruz y Palma, *Op. cit*, 2005).

Hay un problema fundamental con la implementación a diversos niveles. A nivel central, los ministerios y servicios han debido adecuar o crear las normativas y programas para apoyar el cumplimiento de los mínimos, y luego, asegurar que estos se operacionalicen para su ejecución, a escala regional, provincial y local. A nivel regional, la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) y el FOSIS han debido también coordinar y monitorear el establecimiento de la normativa que regula los procesos, y solucionar los problemas y cuellos de botella en su implementación. A nivel local, el Municipio ha tenido que establecer los procesos de coordinación e integración de los beneficiarios hacia el conjunto de servicios y programas que son de su directa responsabilidad y se relacionan con el cumplimiento de los mínimos.

Esta característica hace que la política pública esté constantemente influenciada por otras políticas relacionadas con las instituciones y organizaciones que intenta coordinar. Esto implica un alto nivel de complejidad en la coordinación y en la homogeneización de un lenguaje institucional, lo que hace menos probable el éxito en la implementación.

En cuanto al compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados, tenemos que en la decisión de implementar el Programa intervinieron diversos actores: el Presidente de la República y sus asesores, grupos de expertos de la comunidad científica técnica, personal de MIDEPLAN, FOSIS, y la DIPRES.

El Programa inició con la decisión de la Dirección de Presupuesto de plantear al Presidente de la República (Ricardo Lagos) la necesidad de implementar una política o programa relevante para abordar el tema de la pobreza. Todo esto en consistencia con el proceso de estudio y evaluación en el tema de protección social que ésta venía desarrollando con el apoyo del Banco Mundial. Para ello, el Director de Presupuesto (Mario Marcel) solicitó a que se convocara a un seminario o encuentro en el que realizarían una presentación sobre esta materia y en el que se invitaría a expertos y especialistas en el tema, con el fin de escuchar distintas propuestas y alternativas para enfrentar la extrema pobreza.

El 21 de mayo de 2002, por instrucción de la presidencia, se comenzó un proceso de diseño técnico y negociación que dio origen al Sistema Chile Solidario. El Presidente jugó un papel central en la iniciativa. Por otra parte, el Programa proviene de una institución altamente especializada en el fomento de programas de combate a la pobreza. Asimismo, el Programa es innovador por concebir a la pobreza como un problema multidimensional, así como por tener la intención de no duplicar funciones ni recursos públicos. Se buscó, de alguna manera, dar más importancia al aspecto técnico en lugar del político y se utilizó como argumento para lograr su aceptación ante las autoridades legislativas.

Por otra parte, para que los programas que coordina Chile Solidario lleguen a los beneficiarios, requiere de la iniciativa de los ejecutores del Programa (autoridades municipales, Apoyos familiares, Unidades de Intervención Familiar y encargados de las

organizaciones que otorgan los servicios). Ya que el Programa no posee los mecanismos para asegurar el grado de compromiso y liderazgo de tales actores, existe una menor probabilidad de éxito en su implementación.

Para finalizar esta sección, en el siguiente cuadro (Cuadro III) se resumen los principales resultados del análisis de la estrategia de implementación del Programa Chile Solidario.

Cuadro III

Resumen de los resultados de análisis de Chile Solidario

Categoría de Análisis	Variable	Factor que contribuye a una implementación exitosa	Factor que obstaculiza una implementación exitosa
La tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto	1) Si el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable,	<ul style="list-style-type: none"> - Ser un Programa focalizado. - Cuenta con herramientas técnicas para identificar a su población objetivo. - Se centra en hogares en extrema pobreza. - Utiliza recursos institucionales ya existentes (ficha CAS, encuesta CASEN). 	<ul style="list-style-type: none"> - Depende de la voluntad de las municipalidades que una comunidad sea considerada como posible beneficiaria. - Depende de la voluntad de los hogares para participar en el Programa. - No existe claridad sobre el responsable y el mecanismo para informar a la comunidad acerca de los criterios para acceder al Programa.
	2) si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande.		<ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos aunque claros son amplios, de ahí que la cantidad de cambios requeridos también lo sean.
La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación	1) Si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados,		<ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos son amplios - Existe dificultad en medir algunas condiciones para lograr los objetivos, y por tanto, evaluar el Programa.
	2) si incorpora una teoría causal válida,	<ul style="list-style-type: none"> - Al utilizar un enfoque más amplio, su espacio de acción también se amplía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Al enfocarse en más de una teoría los vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos pueden parecer poco claros. - Los agentes responsables de la implementación -las municipalidades y los "apoyos familiares"; no tienen suficiente jurisdicción sobre los vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.
	3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación,	<ul style="list-style-type: none"> - La manera de asignar presupuestos para Chile Solidario cubre las necesidades de oferta de los programas integrados a la red de protección social. - La estrategia de asignar el manejo de presupuesto a una sola institución reduce costos de coordinación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su estrategia de financiamiento que intenta ajustar los recursos necesarios al equilibrio entre la oferta de servicios y la demanda de sus beneficiarios, puede hacer que en ocasiones se subestime la cantidad de recursos públicos asignados a cada programa.
	4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia,	<ul style="list-style-type: none"> - Instituye desde su diseño que el logro de los objetivos del Programa se sostiene principalmente a través del monitoreo y evaluación de los "Apoyos familiares" - Los beneficios del Programa están condicionados al cumplimiento de un conjunto de responsabilidades por parte de las familias. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existe un sistema de sanciones constante para las familias que no cumplan con los condiciones mínimas que el Programa establece. - Las familias beneficiarias pueden asumir una actitud pasiva ante su inserción a la red de protección social. - En algunos casos existe un bajo nivel de compromiso por parte del gobierno municipal hacia los objetivos del Programa.
	5) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa.	<ul style="list-style-type: none"> - La implementación fue encargada a una Secretaría que únicamente se aboca a dicha función dentro de MIDEPLAN. 	<ul style="list-style-type: none"> - La implementación a nivel local puede llevarse a cabo por actores políticos de filiación partidista distinta a la central.
El efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetivos estatutarios	1) Transformaciones de las condiciones sociales y económicas que influyen en la realización de los objetivos normativos,	<ul style="list-style-type: none"> - Al ser un Programa de lucha contra la pobreza existe una menor probabilidad de ser desplazado por otros problemas sociales. - Normas flexibles en jurisdicciones que presentan situaciones distintas entre sí. 	<ul style="list-style-type: none"> - Al usar un enfoque más integral es más vulnerable ante las transformaciones de las condiciones socioeconómicas locales. - Se enfrenta a diversos usos y costumbres que en muchos casos obstaculizan el logro de los objetivos.
	2) apoyo de las autoridades,	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de las autoridades legislativas producto de un amplio proceso de cabildeo. - Al ser un Programa del gobierno central, cuenta con mayores recursos institucionales, económicos y políticos. - La inducción de cambios formales en los recursos legales y financieros de los programas que integran la red. 	<p>Pueden existir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un alto nivel de complejidad en la coordinación y en la homogeneización de un lenguaje institucional a fin de coordinar los diferentes programas sociales existentes en la red de protección social que desea integrar. - Conflicto de intereses entre los objetivos de los actores locales y los del Programa. - Problemas de información asimétrica que dificulten la comunicación entre la Secretaría ejecutiva y los Programas.
	3) compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados de la implementación.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe prioridad de los objetivos del Programa en la instancia encargada de la implementación ya que fue creada únicamente para este fin. 	<ul style="list-style-type: none"> - El sistema de evaluación y monitoreo del desempeño que utiliza resulta insuficiente y heterogéneo para asegurar que los objetivos del Programa sean prioritarios en la escala de preferencias de los funcionarios.

Fuente: Elaboración propia

Así, podemos concluir respecto a la tratabilidad del problema, que Chile Solidario lo aborda de forma poco tratable, ya que es un Programa de gran alcance cuyos ámbitos de acción son poco claros y medibles, aún cuando el grupo objetivo es claramente identificable.

En cuanto a la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, se puede concluir que Chile Solidario se caracteriza por definir objetivos amplios y poco medibles, basados en un enfoque integral enfocado en más de una teoría causal válida, y que intenta abordar de una forma simultánea. Para ello cuenta con un financiamiento que puede llegar a subestimar los recursos públicos asignados a cada programa. Por otra parte, el mecanismo de sanciones e incentivos no incorpora acciones que obliguen a las familias beneficiarias a cumplir con los requerimientos del Programa.

Finalmente, respecto a las variables políticas se concluye que no es posible que el Programa pueda dar cumplimiento al total de los objetivos normativos, los cuales pretenden modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, ya que, aunque cuenta con normas flexibles, es más vulnerable a las transformaciones de las condiciones socioeconómicas locales al ampliar su ámbito de acción más allá del capital humano. En la siguiente sección se realizan el análisis comparado de Oportunidades y Chile Solidario.

Análisis comparativo de Oportunidades y Chile Solidario

En primer lugar, se realizará el análisis tomando en cuenta la estructura que se les da en las leyes y reglamentos de los programas; posteriormente se analizarán las variables no normativas que condicionan la implementación.

La tratabilidad del problema

Nuestro marco de análisis nos dice que serán los programas dirigidos a los problemas más tratables los más efectivos en la producción de cambios deseados en el comportamiento de los grupos objetivo y, por lo mismo, en la disminución del problema que enfrentan (Sabatier *et. al.*, en Aguilar, 2003). En otras palabras, habrá más probabilidad de una implementación exitosa si: 1) El grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable; y, 2) Si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande.

En ambos programas el grupo objetivo se identifica a través de una metodología de focalización basada en herramientas técnicas, con el fin de optimizar los recursos públicos destinados a combatir las causas de la pobreza. Asimismo, ambos utilizan recursos institucionales ya existentes para identificar las condiciones socioeconómicas que les permitirán identificar lo que cada programa define como “familia beneficiaria”. En el caso de Chile Solidario el mecanismo de identificación es mediante un instrumento de estratificación social, diseñado por el nivel central y de aplicación e interpretación municipal. Oportunidades por su parte, usa una metodología realizada por la federación; donde primero focaliza localidades, para posteriormente identificar, a través de censos o encuestas, a las familias que beneficiará.

Ambas metodologías presentan limitaciones; por ejemplo, en Chile Solidario la participación depende de la voluntad de las municipalidades, igualmente la

participación de las familias en el Programa es voluntaria. Es importante notar que en este modelo la información con la que cuentan las familias acerca de los criterios para acceder al Programa es determinante para su participación. Este es un problema en virtud de que no hay claridad sobre los responsables ni los mecanismos establecidos para la difusión del Programa.

En Oportunidades los instrumentos de identificación de beneficiarios generan errores de inclusión y de exclusión³⁸ (González de la Rocha, 2005). De ahí que esta estrategia de focalización en muchas ocasiones polarice a las comunidades atendidas. Otra limitante es que la precisión de esta metodología al seleccionar localidades es menor para distinguir a los beneficiarios en las localidades con marginación media.

En conclusión, ambas metodologías presentan debilidades que pueden tener efectos negativos significativos sobre el capital social de las comunidades atendidas, aun cuando en ambos casos se considera a la focalización como la mejor estrategia para combatir la pobreza.

En cuanto a la cantidad de cambios esperados en el comportamiento, ambos programas los identifican claramente. Oportunidades se enfoca a elementos que incentivan el capital humano de las personas, limitándose únicamente a desarrollar habilidades relacionadas con educación y cuidados de la salud y alimentación. Mientras Chile Solidario, va un poco más allá, incluyendo además de salud y educación, otras categorías como identificación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

La diferencia en el acotamiento de los temas afecta la claridad de los reglamentos para normar las conductas. De ahí que se observe una mayor claridad en las normas que regulan los comportamientos para el caso de Oportunidades. Chile Solidario establece el cumplimiento de 53 condiciones mínimas, lo que puede generar problemas

³⁸ El error de inclusión surge al filtrarse el beneficio hacia segmentos sociales excluidos del grupo destinatario. El error de exclusión surge al descartar como beneficiarios a segmentos sociales que forman parte del grupo destinatario (Raczynski, 1995)

de monitoreo, no sólo por la cantidad de comportamientos, sino por la dificultad para medir algunos de ellos –por ejemplo, el “mejoramiento de la dinámica familiar”.

En este sentido, Oportunidades es un Programa más tratable ya que sacrifica el alcance de su intervención por una mayor puntualización y precisión tanto en la identificación de los grupos beneficiarios, como en la delimitación de los comportamientos que desea regular.

Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación

La teoría señala que en la medida en la que el estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore un marco teórico idóneo que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y que posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores y por tanto el éxito de la implementación del Programa (Sabatier *et al.*, en Aguilar, 2003).

Ambos programas comparten claridad en la definición de sus objetivos. Oportunidades establece objetivos acotados y medibles que facilitan el evaluarlo; Chile Solidario por su parte, plantea objetivos de mayor alcance lo cual resta precisión y agrega dificultad en su medición.

Tanto en Chile Solidario como en Oportunidades los funcionarios de alto nivel que participan en la implementación tienen claras directrices respecto de los objetivos del Programa. Sin embargo, en ambos casos se observa que los *actores locales* no tienen suficientemente clara esta relación, lo que puede generar problemas de dispersión de responsabilidades y recursos, afectando con ello la probabilidad de éxito en la implementación.

Se encontró que ambos programas sustentan sus estrategias de implementación en un marco teórico. Oportunidades busca impulsar la mejora de las habilidades de las familias en el ámbito educativo y de salud a través de la promoción de “capital humano”; asimismo, al llevar a cabo acciones interinstitucionales se basa en el enfoque de “redes sociales” y finalmente al promover el fortalecimiento de la cohesión social a través de la conformación de Comités de Promoción Comunitaria, intenta promover el “capital social”.

Por su parte, Chile Solidario promueve el enfoque de la “intervención en crisis”, que establece una estrategia de corta duración con objetivos puntuales; el enfoque de “redes sociales” también se incorpora, al promover el acceso prioritario a servicios públicos integrados en una red de protección social y, finalmente, Chile Solidario también promueve el “capital social” a través del acercamiento de la oferta de bienes y servicios a quienes no gozan de ellos.

Por otra parte, los agentes responsables de la implementación –los municipios en Chile Solidario; y los estados y enlaces municipales en Oportunidades– no tienen jurisdicción sobre los vínculos cruciales para alcanzar los objetivos. En el caso de Chile Solidario los municipios muchas veces no cuentan con los recursos políticos, organizacionales, financieros y humanos para cumplir con las responsabilidades que el Programa les delega. Un problema similar se presenta a nivel estatal en el Programa Oportunidades, por ello puede decirse que la probabilidad de que la implementación de estos programas se lleve a cabo de manera exitosa disminuye.

En cuanto a la forma de financiamiento en ambos programas los recursos provienen del presupuesto nacional. Sin embargo, para Chile Solidario MIDEPLAN transfiere recursos hacia otros programas, mientras que en Oportunidades cada una de las instituciones implicadas en la implementación (SEP, SSA, SEDESOL e IMMS)

establecen dentro de sus propios presupuestos los gastos que designarán al Programa. Este financiamiento está condicionado a la existencia de una infraestructura básica, lo que puede afectar a nivel local la implementación de Oportunidades.

En cambio, la manera de asignar presupuestos para Chile Solidario cubre las necesidades de oferta de los programas integrados a la red de protección social y, por lo tanto apoya las “carencias” operativas, administrativas y de gestión que podrían limitar su implementación. El presupuesto otorgado a Oportunidades busca hacer más eficiente la asignación del presupuesto, ya que éste se determina sobre la estimación de los costos –transferencias monetarias, apoyos alimenticios, costos operativos– que implica lograr los objetivos del Programa. Puede decirse que Oportunidades actúa *limitando* los recursos y Chile Solidario los asigna *intentando ajustarse* a la demanda de servicios.

Es importante señalar que estos programas trabajan sobre la base de escalas muy diferentes de pobreza extrema. Esto tiene un efecto significativo en el presupuesto que cada gobierno asigna al Programa y en el impacto de esta variable sobre el éxito de su implementación. Chile Solidario, se plantea objetivos más amplios y su estrategia de financiamiento intenta ajustar los recursos necesarios al equilibrio entre la oferta de servicios y la demanda de sus beneficiarios. Por tanto, la estimación precisa de los recursos necesarios se vuelve más compleja, lo cual puede hacer que en ocasiones *se subestime* la cantidad de recursos públicos asignados a cada rubro. En este sentido parece probable que en el largo plazo sea más viable manejar una estrategia de financiamiento como la de Oportunidades.

Ahora bien, ambos programas poseen mecanismos de sanciones e incentivos que buscan superar la resistencia y la posibilidad de que los participantes obstaculicen el proceso de implementación. Sin embargo, nuestro análisis sugiere que éstos no son suficientes. En el caso de Oportunidades, esto puede observarse en el diseño, donde se

establecen los derechos y las corresponsabilidades de las familias beneficiarias. En el caso de Chile Solidario, el logro de los objetivos del Programa depende del monitoreo y evaluación de los “Apoyos familiares” (agentes operativos).

En cuanto a las posibilidades de veto³⁹ en el proceso de implementación, para Chile Solidario se observan algunas circunstancias en las que algunos actores tienen la capacidad de impedir que se logren los objetivos del Programa. Por ejemplo, los “Apoyos familiares”, quienes tienen a su cargo la prestación de apoyo psicosocial a las familias, pueden impedir el logro de los objetivos normativos con un mal desempeño de sus funciones. Las propias familias beneficiarias con una actitud pasiva ante su inserción a la red de protección social también obstaculizan el logro de los objetivos del Programa. Finalmente, la falta de compromiso de las municipalidades o los escasos recursos que posean para cumplir con los objetivos del Programa, pueden afectar la implementación exitosa.

Por su parte en Oportunidades se observan también circunstancias en las que algunos actores tienen la capacidad de impedir que se logren los objetivos. Por ejemplo, el mal desempeño del personal encargado de brindar sus servicios y beneficios dentro de las unidades de salud y de educación. Esto ocurre debido a la inexistencia de un sistema de evaluación del desempeño adecuado. El bajo nivel de compromiso por parte del gobierno municipal también es un elemento a considerar. De este modo, se puede concluir que en ambos programas existen actores con la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos, y que los mecanismos establecidos de sanciones e incentivos no son suficientes.

De acuerdo con la teoría, no será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo

³⁹ Las instancias de veto o aprobación comprenden todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal.

objetivo a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos. Esto se torna más factible cuando se encarga la implementación a alguna instancia ya existente que esté en busca de nuevos programas y que considere que el nuevo decreto es compatible con su orientación tradicional.

En ambos programas la agencia responsable de la implementación es una y está definida a nivel del gobierno central. En Oportunidades quien se hace cargo de la coordinación general del Programa es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social⁴⁰ denominado Coordinación Nacional. En Chile Solidario, el Ministerio de Planificación y Coordinación es el responsable de la coordinación e implementación del Programa a través de una Secretaría Ejecutiva. Por esto es probable que en ambos casos la implementación sea exitosa. Sin embargo, es importante señalar que para ambos programas la implementación a nivel local puede llevarse a cabo por actores políticos de filiación partidista distinta a la del gobierno central –caso Chile Solidario– y a la federal –caso Oportunidades. Esto puede provocar conflictos de intereses entre los actores reduciendo la probabilidad de éxito en la implementación.

Variables no normativas que condicionan la implementación.

El marco de análisis señala que los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. La implementación se entorpece cuando ocurren cambios en las condiciones socioeconómicas locales y en la gravedad del problema enfrentado. Tal variación tiene como consecuencia que surjan enormes presiones para que se flexibilicen los reglamentos y se concedan amplios márgenes de maniobra administrativa a las unidades locales. Por otra parte, la imposición de normas uniformes en jurisdicciones que presentan situaciones muy

⁴⁰ La SEDESOL se crea en 1992 con el propósito original de contribuir a la coordinación intersectorial de las políticas orientadas a la superación de la pobreza.

distintas entre sí, casi inevitablemente, aumentan la oposición por parte de quienes deben sobrellevar costos que les parecen injustos.

En ambos programas existen problemas relacionados con estas variables; así, el Programa Oportunidades enfrenta los usos y costumbres de las familias beneficiarias de comunidades indígenas que, en muchos casos, obstaculizan o desvirtúan el logro de los objetivos del Programa debido a que los incentivos utilizados para ello se contraponen con las percepciones de los habitantes de las distintas localidades.

En este sentido, no todas las relaciones sociales pueden manipularse con fines distintos a los de su estructura social. Un ejemplo de ello, es el entorno social restrictivo respecto de los usos y los fines que las mujeres pueden dar a sus actividades, “de ahí que una mujer pueda esperar que sus vecinas, hermanas o su marido cooperen con ella cuidando a un hijo o a un pariente enfermo, pero lo harán con mayor reticencia si estos favores permiten que ella gane más dinero, y más aún si ese dinero no es destinado íntegramente al bienestar familiar” (González de la Rocha, 2005: 80-81).

Por su parte, Chile Solidario no incorpora en su estrategia de implementación las diferencias entre las localidades, esto ya ha causado algunos problemas relacionados con el otorgamiento de apoyos y recursos que no se corresponde con las particularidades en cada zona. Sin embargo, las normas muestran cierta flexibilidad y en ocasiones es posible proporcionar apoyo personal diferenciado.

Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas. También, las autoridades legislativas que apoyan un programa regulatorio estricto pueden jugar un papel decisivo en la implementación exitosa de la ley.

Tanto Chile Solidario como Oportunidades son programas que se caracterizan por incluir dentro sus estrategias de operación la coordinación intersectorial y la interinstitucional. Esta característica hace que la política pública esté constantemente influenciada por otras políticas relacionadas con las instituciones y organizaciones que se intentan coordinar. Para Chile Solidario esto implica un alto nivel de complejidad en la coordinación y en la homogeneización de un lenguaje institucional a fin de coordinar los diferentes programas sociales existentes en la red de protección social que desea integrar y así lograr los objetivos normativos que se propone.

En Oportunidades, pueden existir también problemas de coordinación entre los diversos sectores involucrados en el Programa; por ello son necesarias vías institucionales que permitan la coordinación entre agencias y niveles de gobierno. La necesidad de coordinación interinstitucional e intergubernamental disminuye la probabilidad de éxito en la implementación en ambos programas.

En cuanto al apoyo de las autoridades legislativas a los programas, Chile Solidario contó desde su nacimiento con el soporte explícito del Presidente de la República, abriendo con ello un abanico de posibilidades positivas para la implantación del Programa. Oportunidades, por su parte, ha sido capaz de establecer dentro de su dinámica, un sistema de evaluación que le permite sobrevivir sexenio a sexenio. Son las evaluaciones técnicas las que permiten lograr el apoyo del Congreso. En ambos programas encontramos apoyo legislativo pero por diferentes medios.

En cuanto al compromiso de los funcionarios con los objetivos normativos, y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa, tenemos que ambos programas tienen problemas con el nivel de compromiso y capacidad de liderazgo de los funcionarios encargados de la implementación. Oportunidades por ejemplo, no contempla los costos institucionales adicionales de los actores locales

encargados de la implementación. De ahí que existe inconformidad por parte de los beneficiarios respecto a la calidad de los servicios; han reportado mal trato y discriminación, así como falta de interés y condicionamiento de ciertos servicios.

Chile Solidario requiere un alto grado de compromiso, sin embargo, el sistema de evaluación y monitoreo del desempeño establecido resulta insuficiente para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa, y que éstos sean prioritarios, sobre todo para los funcionarios locales y agentes operativos.

Por ejemplo, la evaluación que reciben los Apoyos familiares contratados por el FOSIS es muy diferente a la que aplican las municipalidades. En el primer caso su permanencia está sujeta al desempeño que demuestran; mientras que en el segundo caso hay mayor énfasis en los procedimientos y el cumplimiento rápido de los mínimos establecidos. Esta característica disminuye la probabilidad de éxito en la implementación del Programa.

Algunas recomendaciones para mejorar las estrategias de implementación de estos programas

En cuanto a la tratabilidad de los problemas, se recomienda:

- Incluir dentro de los mecanismos de focalización que usan estos programas, elementos que tomen en cuenta al entorno comunitario (social, económico y cultural) en el que viven las personas que desean beneficiar. Ello con el fin de disminuir los conflictos que se generan debido a los errores de inclusión y exclusión en las comunidades atendidas.
- Crear mecanismos para informar a la comunidad acerca de los criterios de selección de beneficiarios que utilizan los programas. Esto con el objetivo de transparentar el acceso y evitar problemas entre los habitantes de una misma comunidad.
- Acotar los objetivos que pretenden lograr los Programas, con el fin de dar una mejor claridad a los reglamentos que los norman.

En cuanto a la capacidad de estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, se recomienda:

- Plantear objetivos que den lugar al diseño de indicadores medibles que permitan evaluar su cumplimiento.
- Dar mayor claridad, dentro de las leyes y reglamentos de estos programas, a las directrices que deben seguir los actores locales de la implementación, de tal forma que quede más explícita la relación entre éstas y los objetivos de los mismos.
- Proporcionar más y mejor asesoría técnica en el ámbito social a los actores locales, que además de contenidos instrumentales, incluya reflexión y debate sobre el sentido de la política social, sus orientaciones y prioridades.
- Buscar una explicitación y negociación central-local respecto del papel y aporte que los programas esperan del municipio.

- Desarrollar una estrategia de financiamiento que además de satisfacer las necesidades del programa, sea sustentable a través del tiempo.
- Contar con mecanismos de retroalimentación constante que permitan identificar en los niveles más cercanos al beneficiario, las posibles fallas y logros de los actores involucrados a este nivel.
- Desarrollar mayor flexibilidad en los programas para asegurar su pertinencia en la realidad local: otorgando mayor autonomía para decidir sobre productos, plazos, y actividades.
- Dotar a los promotores directos de los programas de la capacidad suficiente para ofrecer estímulos e imponer sanciones a los beneficiarios, con el fin de aumentar la probabilidad de éxito en el logro de los objetivos.
- Instrumentar una fiscalización y evaluación independiente del nivel de gobierno que controle la implementación de los programas, para disminuir el clientelismo político en la asignación de recursos.

En cuanto a las variables políticas que condicionan la implementación, se recomienda:

- Crear vías institucionales que permitan la coordinación entre sectores y niveles de gobierno, para aminorar los problemas que la coordinación gubernamental y la intersectorialidad acarrear en estos programas. .
- Contemplar dentro de las estrategias de implementación los costos institucionales adicionales de los actores locales encargados de la implementación.

Conclusiones

La mayor parte de la población de América Latina enfrenta el problema de la pobreza extrema, de ahí que este tema sea prioritario en las agendas gubernamentales de estos países. La pobreza es un problema multidimensional, por ello, una política pública que intente combatirla afrontará grandes retos, no sólo en el ámbito financiero, sino también político, institucional y de gestión. Por tanto, es importante analizar qué posibles estrategias de política pública son más eficientes, eficaces y legítimas para estos fines. Esto, no sólo desde una perspectiva de diseño sino, sobre todo, de su implementación, misma que examina “aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política”.

Existen diversos enfoques para el estudio del combate a la pobreza. En este trabajo, nos concentramos en los enfoques que privilegian el desarrollo humano, la generación de capacidades, capital social y ciudadanía. Este enfoque no mira a la pobreza como un estado o una situación dada, sino como resultado de la trama de relaciones sociales en que está inserta la población. Por ello se considera necesario afectar esa trama de interacciones en las que están inmersas las personas.

Desde fines de los años 90, en diversos países de América Latina comienzan a implementarse programas de protección social dirigidos a los segmentos más pobres. Su objetivo es apoyar a las familias para que puedan mejorar sus condiciones de vida, salir del ciclo de la pobreza y superar una situación severa de crisis de ingreso en el corto plazo. De este enfoque se derivan programas altamente focalizados, que buscan establecer enlaces con programas sectoriales para el fortalecimiento de capital humano.

Este trabajo analizó la estrategia de implementación de dos programas de protección social: Oportunidades y Chile Solidario. La hipótesis de acuerdo con la propuesta teórica de Mazmanian y Sabatier (1981), es que los elementos que

condicionan de manera positiva a la implementación de los programas de protección social, son: 1) La tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) La capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación y 3) El efecto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetivos estatutarios.

El análisis comparado se basó esencialmente en fuentes documentales. Se eligieron estos dos casos ya que ambos pertenecen al enfoque adoptado y poseen un alto nivel de complejidad y reconocimiento internacional. El marco para el análisis se centró en la Teoría de la Implementación y la propuesta de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, que se refiere principalmente a las políticas regulatorias tradicionales, a través de las cuales las dependencias gubernamentales procuran alterar el comportamiento de grupos objetivos específicos.

Entre los principales motivos de la elección de este marco conceptual, están los siguientes: 1) facilita el análisis por la claridad con que engloba los principales aspectos que influyen en el éxito de la implementación, 2) hace énfasis en la obligatoriedad legal, factor de vital importancia en el diseño de tales programas porque es un instrumento crucial para reducir la incertidumbre y, 3) toma en cuenta el dinamismo del proceso de implementación, como variable clave que puede condicionar el éxito o el fracaso de las políticas públicas en tal etapa de su hechura.

Este estudio es importante porque no existen investigaciones previas que analicen las estrategias de implementación de macroprogramas de combate a la pobreza extrema. Asimismo, es necesario considerar la relevancia de realizar un estudio comparado de dos programas de combate a la pobreza extrema en un contexto latinoamericano. Al respecto, predominan estudios relacionados con este tema centrándose en el *diseño* de los mismos, mas casi nunca profundizan en los *factores que favorecen y obstaculizan el que los objetivos de tales políticas se cumplan*, es decir, en

la estrategia de implementación que desarrollan. Además, al realizar un estudio como el de este trabajo no sólo se resaltan los aspectos específicos de cada programa, sino, aquéllos relacionados con su sistema político y, por tanto, con el sistema de reglas e incentivos en el que se desenvuelven.

En principio se podría esperar del análisis que un sistema Unitario (Chile) tienda a ser más centralizado que uno Federal (México). Sin embargo, el federalismo en México sigue siendo muy centralizado y por tanto simbólico. Esto como resultado, entre otras cosas, de la evolución de su sistema político. La centralización es congruente con las estrategias de implementación de los programas de protección social. Sin embargo, un punto interesante a destacar es que la estrategia de implementación de Chile Solidario otorga mayor participación a los gobiernos locales, lo cual puede ser atribuido a la larga trayectoria de sus reformas de Estado, y consecuente fortalecimiento de sus instituciones a nivel local. Esto contrasta con la larga trayectoria de clientelismo que permea a las instituciones locales de México.

Otro aspecto que llama la atención es el vínculo entre las reglas formales e informales en el desempeño de ambos programas. Así, se puede observar que en el caso de Oportunidades, las reglas formales tienen más importancia porque buscan minimizar la discrecionalidad de las instituciones locales, con el fin de evitar que desvíen el logro de los objetivos, ya sea por la cultura de clientelismo o por no contar con los recursos – económicos, institucionales, administrativos, políticos– necesarios para enfrentar los retos que implica lograr una implementación exitosa.

De este modo, se corrobora la hipótesis en el sentido de que para ambos programas un adecuado nivel en la tratabilidad del problema, la capacidad del estatuto para estructurar el proceso de implementación y el apoyo de algunas variables políticas son factores cruciales para el éxito de la implementación.

Encontramos, en cuanto a la tratabilidad del problema, que Oportunidades es un Programa más tratable ya que sacrifica el alcance de su intervención por una mayor puntualización y precisión, tanto en la identificación de los grupos beneficiarios como en la delimitación de los comportamientos que desea regular. Esto no ocurre con Chile Solidario, que resulta ser un Programa con mayor alcance pero cuyos ámbitos de acción parecen menos claros aún cuando el grupo objetivo es claramente identificable.

En cuanto a la capacidad del estatuto, se identifica que ambos programas comparten claridad en la definición de sus objetivos. Oportunidades establece objetivos acotados y medibles mientras que Chile Solidario plantea objetivos de mayor alcance, lo cual resta precisión y agrega dificultad en su medición.

Tanto en Chile Solidario como en Oportunidades los funcionarios de alto nivel que participan en la implementación tienen claras las directrices respecto de los objetivos del Programa. Sin embargo, en ambos casos se observa que los actores locales participantes no tienen clara esta relación y ello puede generar problemas de dispersión de responsabilidades y recursos.

También vinculado con la capacidad del estatuto, se encontró que ambos programas sustentan sus estrategias de implementación en un marco teórico. De esta manera, los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y los objetivos del Programa parecen claros, pues se sostienen en los siguientes ejes temáticos: capital humano, capital social, redes sociales y el enfoque de la intervención en crisis.

En cuanto a los agentes responsables de la implementación –los municipios en Chile Solidario; y los estados y enlaces municipales en Oportunidades– no parecen tener jurisdicción sobre los vínculos cruciales para alcanzar los objetivos. Por ello, la probabilidad de que la implementación de estos programas se lleve a cabo de manera

exitosa es menor. En ambos casos, se constata que se cuenta con mecanismos adecuados para acceder a recursos suficientes para el logro de sus objetivos, sin embargo, es probable que en el largo plazo sea más viable manejar una estrategia de financiamiento como la de Oportunidades, ya que utiliza con mayor precisión los recursos públicos.

También se identificó que en ambos programas existen actores con la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos, ya que los mecanismos establecidos de sanciones e incentivos no son suficientes. La diferente filiación partidista entre actores centrales y locales puede provocar conflictos de intereses que afecten la implementación. Por ello, éste aparece como un factor relevante para el éxito.

En relación a las variables “políticas” que apoyan a los objetivos estatutarios, encontramos que, en ambos programas, existen problemas relacionados con la imposición de normas uniformes en jurisdicciones que presentan situaciones muy distintas entre sí, lo que disminuye la probabilidad de éxito en la implementación de los mismos. Además, tanto Chile Solidario como Oportunidades son programas que se caracterizan por incluir en sus estrategias de operación, a la coordinación intersectorial y la interinstitucional. Esta característica hace que la política pública esté constantemente influenciada por otras políticas relacionadas con las instituciones y organizaciones que se intentan coordinar. Se encontró que ambos programas presentan problemas con el nivel de compromiso y capacidad de liderazgo de los funcionarios encargados de la implementación, especialmente en el nivel local.

De este modo, podemos concluir que si bien ambos programas son exitosos⁴¹, se observa que existen ciertas deficiencias en aspectos cruciales para el éxito de su implementación que deben ser tomados en consideración como elementos de mejora.

⁴¹ Se define a los programas que se analizan como innovadores y exitosos en términos de su impacto y adecuación a la pobreza estructural. Esto, a partir de la revisión de algunos estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial (BM).

Un punto crucial es contar con mecanismos de retroalimentación constante que permitan identificar en los niveles más cercanos al beneficiario, las posibles fallas y logros de los actores involucrados a este nivel.

De ahí que se proponga la evaluación, por parte de los usuarios, del personal médico que atiende la vertiente de salud del Programa Oportunidades, y del personal docente y directivo que atiende directamente la vertiente de educación. De tal forma que se incentive la mejora del desempeño de los recursos humanos de quienes depende parte importante del Programa, pues son ellos los que se encargan de la certificación de las corresponsabilidades de las familias, y de la calidad y la cantidad de las capacidades de que serán dotadas ellas.

Asimismo, en cuanto a Chile Solidario, se propone crear y fortalecer los mecanismos de evaluación de los “Apoyos familiares” que dependen de las municipalidades. Ya que, mientras que los que contrata el FOSIS continúan con el desempeño de su labor de acuerdo a la evaluación que de ella se hace; los contratados por las municipalidades, no cuentan con mecanismos de evaluación que vigilen su desempeño. De ahí la importancia de poner atención en este rubro, pues el reglamento del programa expresa que “el logro de sus objetivos se sostiene en ellos”.

Finalmente, no se puede negar el éxito de estos programas en la búsqueda por minimizar los riesgos que involucran la influencia de variables políticas; sin embargo, es necesario contemplar que el aspecto normativo nunca será lo suficientemente abarcador para controlar por completo dichas influencias. De ahí la necesidad de una constante evaluación y sistemas flexibles que permitan hacer observables estos efectos, y poder controlar así su impacto sobre los objetivos de los programas y el éxito en su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2003), “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México. Colección de Antologías de Política Pública. Cuarta antología.
- Bate, Peter. La historia detrás de Oportunidades, en América Revista del Banco Interamericano de Desarrollo <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>> (22 de Mayo 2006).
- BID América, Revista del Banco Interamericano de Desarrollo <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.>> (22 de Mayo 2006).
- Browne, Angela y Wildavsky, Aaron (1983), La implementación como adaptación mutua” en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación*. Serie nuevas lecturas de política y gobierno. Fondo de Cultura Económica México, 1998.
- CEPAL (2000) *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago de Chile. Publicación de la Naciones Unidas.
- Colegio mexiquense (2005) “Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación 2005”.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998) *Gestión de Programas Sociales en América Latina*. Vol. I. Serie Política Sociales, número 25. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Población (online) Ver < www.conapo.gob.mx> (sitio consultado en junio de 2006).
- Davis, Benjamín. (2004) Instrumentos políticos innovadores y evaluación en el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. <http://www.fao.org> (Abril, 2006).
- Elmore F, Richard. (1978), “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México. Colección de Antologías de Política Pública. Cuarta antología, 2003.

- Hicks, N. y Wodron, Q. (2001), "Protección Social para los Pobres en América Latina", Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (online) (online) Ver < www.inegi.gob.mx> (sitio consultado en junio de 2006).
- Majone Giandomenico y Wildavsky, Aaron (1979), "La implementación como evolución" en Jeffrey L Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación*. Serie nuevas lecturas de política y gobierno. Fondo de Cultura Económica México, 1998.
- MIDEPLAN. "Sistema Chile Solidario". Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación. Julio de 2002.
- Pindyck, Robert, et al. (2000) Microeconomía Buenos Aires: Pearson Education, S.A.
- Presidencia de la República – Innovación gubernamental (online) Ver < <http://www.innova.gob.mx/ciudadanos/practicas/internacionales/>> (sitio consultado en enero de 2006).
- Raczynski, Dagmar y Blázquez, Marisa (2001) Políticas sociales, pobreza, desigualdad social. Mimeo, Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2004) "Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad" Proyecto BID-Chile 21
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003), "Evaluación de impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo", Cuadernos de Desarrollo Humano No 10, Banco Mundial.
- Repetto, Fabián (2002) Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de segunda generación" BID
- Sabatier, Paul y Mazmanian A. (1981), "La implementación de la política pública: un marco de análisis" en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México. Colección de Antologías de Política Pública. Cuarta antología, 2003.

Secretaría de Desarrollo Social - Oportunidades (online) Ver <
www.oportunidades.gob.mx> (sitio consultado en octubre de 2006).

SEDESOL y otras, “Programa Institucional Oportunidades 2002-2006” México,
2003.

Serrano, Claudia (2005) “La política social de la sociedad global en América Latina.
Nuevos programas de Protección social”, CEPAL, Unidad de la mujer,
Proyecto de gobernabilidad e igualdad de género.

Van Meter, Van Horn. (1975), “El proceso de implementación de las políticas. Un
marco conceptual” en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las
políticas*, México. Colección de Antologías de Política Pública. Cuarta
antología, 2003.

ANEXO I

Cuadro comparativo de las estrategias de implementación de los programas Oportunidades y Chile Solidario

CATEGORÍAS	VARIABLES	CHILE SOLIDARIO	OPORTUNIDADES
Tratabilidad de los problemas a los que se dirige el estatuto	1) Si el grupo objetivo constituye una minoría de la población fácilmente identificable,	Programa focalizado. Orientado a las familias en situación de pobreza extrema. Mecanismo de identificación: puntaje ficha CAS igual o inferior al establecido por MIDEPLAN, aplicable para todas las comunas. Son las municipalidades quienes eligen a las familias beneficiarias de acuerdo al cupo y puntaje que MIDEPLAN asigne.	Programa focalizado. Atiende a familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Mecanismo de identificación de beneficiarios: se consideran dos etapas: 1. Selección de localidades, AGEBS o manzanas con base a indicadores de alta marginalidad establecidos por el CONAPO. 2. Identificación de familias a través de censos o encuestas. La Coordinación Nacional del Programa identificará a las familias de acuerdo a la metodología anterior.
	2) si la cantidad de cambios requeridos en el comportamiento no es muy grande.	Los comportamientos que desea regular el Programa están ligados al compromiso que la familia asume de cumplir con 7 dimensiones: Identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Tales categorías se conforman por 53 condiciones mínimas que las familias deben cumplir.	Los comportamientos que desea regular el Programa están relacionados con el mejoramiento de la educación, la salud y la alimentación de la población beneficiaria. Ellos consisten en: el registro en las unidades de salud y cumplimiento de las citas médicas; asistencia mensual a las pláticas educativas de salud y certificación de que los niños y jóvenes están inscritos y acuden a las escuela en forma regular.
Capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación	1) Si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados,	Los objetivos sirven como directrices para los funcionarios encargados de la implementación, ya que las estrategias que se plantean para cumplirlos, direccionan su actuar. Tanto la Ley como el Reglamento del Sistema Chile Solidario establecen que se les delegará a las municipalidades la implementación del Programa. Sin embargo, no se encuentra explícito que las municipalidades deban dar prioridad a las directrices del programa. Pero sí se establece acceso prioritario a los servicios y beneficios de la Red de protección social. Los objetivos que plantea el Programa están ligados a la evaluación del mismo.	Los objetivos sirven como directrices para los funcionarios encargados de la implementación, ya que las estrategias que se plantean para cumplirlos, direccionan su actuar. Sólo se establece por ley el otorgamiento de forma adecuada de los servicios de salud y educación por parte de los encargados de la operación del Programa. No se establece acceso prioritario a las familias beneficiarias. En las reglas de operación de Oportunidades, se establece al cumplimiento de sus objetivos y metas, como uno de los elementos centrales que permiten la evaluación del Programa.
	2) si incorpora una teoría causal válida,	La teoría detrás de la estrategia de intervención del programa, se sustenta en el siguiente marco teórico: Capital social → acercar oferta de bienes y servicios a quienes no gozan de beneficios de los que podrían hacer uso. Redes sociales → acceso prioritario a servicios públicos integrados en una red de protección social, así como acompañamiento de la familia por personal preparado para ello. Enfoque de la intervención en crisis → estrategia de corta duración (5 años) con objetivos puntuales (atender circunstancias que paralizan a una familia -53 condiciones mínimas). Problemas en los municipios pues no tienen suficiente jurisdicción sobre algunos vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.	La teoría detrás de la estrategia de intervención del programa, se sustenta en el siguiente marco teórico: Capital humano → mejorar el nivel educativo, el estado de salud y el nutricional de las familias pobres. Redes sociales → acciones integradas de los servicios de educación y salud para otorgar los apoyos a las familias beneficiarias. Capital social → comunidad como ámbito privilegiado para fortalecer el desarrollo social y humano, fortalecimiento de la Cohesión social (conformación de Comités de promoción comunitarias). Problemas en los estados, en los enlaces municipales y en ocasiones, en las mujeres a quienes se otorgan los apoyos, ya que no tienen suficiente jurisdicción sobre algunos vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

	<p>3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación,</p>	<p>El Ministerio identifica la cobertura anual de beneficiarios según la disponibilidad de recursos consultados en la Ley de Presupuestos. MIDEPLAN dispone de una línea presupuestaria especial en la que la ley de presupuestos anual asigna un determinado número de recursos a diferentes instituciones para los fines de financiar prestaciones y servicios a favor de las familias beneficiarias. MIDEPLAN debe suscribir un convenio de transferencia de recursos. Esto asegura la oferta pública y el acceso garantizado a subsidios y transferencias monetarias que determina la Ley. Existe vínculo entre la DIPRES y el Banco Mundial, éste otorga financiamiento de apoyo.</p>	<p>Oportunidades nace del presupuesto de la República, sin embargo actualmente también se financia con créditos del BID. Cada una de las dependencias y entidades paraestatales, deberá considerar en su anteproyecto de presupuesto que sometan a la SHCP, los recursos para la operación del Programa. La Coordinación Nacional notificará a los sectores el número de familias activas previstas en la meta de atención, el número estimado de adultos mayores de 70 años, así como, el número de becarios, el grado escolar y los montos estimados a hombres y mujeres para que los sectores de salud y educación determinen sus previsiones de gasto, y en el ámbito de sus responsabilidades, las incluyan en sus anteproyectos de Presupuesto de Egresos del año siguiente.</p>
	<p>4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia,</p>	<p>Se observan algunas circunstancias en las que algunos actores tienen la capacidad de impedir que se logren los objetivos del Programa. Por ejemplo, el fracaso del apoyo psicosocial que se les otorga a las familias, debido al mal desempeño de las funciones que realice el "Apoyo familiar"; poca inserción a la red de protección social de parte de las familias que han atravesado la primera parte del programa, debido a su actitud pasiva; y poca vinculación con programas de desarrollo social debido al poco compromiso de la municipalidad con el programa, o bien, a los escasos recursos que posee ésta. La Ley establece que las personas que proporcionen información falsa, la oculten, o hagan mal uso del o los beneficios que ésta contempla, serán excluidas del sistema "Chile Solidario" y de las prestaciones que conlleva. Dentro de las reglas de operación del Programa, se establecen los incentivos fundamentales para que los beneficiarios se doten de las capacidades y recursos necesarios para aprovechar las oportunidades que ofrece una red de protección social. Ellos van desde la condición de prioridad en el acceso a los programas sociales contenidos en la red de protección social, hasta el otorgamiento de los subsidios que contempla el programa. La condicionalidad sujeta al recibimiento de beneficios está determinada por las acciones de las familias. Así, si cumplen con las condiciones que los programas les exigen, no habrá ninguna sanción.</p>	<p>Se observan algunas circunstancias en las que algunos actores tienen la capacidad de impedir que se logren los objetivos del Programa. Por ejemplo, existe posibilidad de captura del mismo, por parte de las autoridades federales; otorgamiento ineficiente de los servicios y beneficios del programa, debido a la inexistente evaluación del desempeño del personal relacionado con el programa, tanto de las unidades de salud como de las escuelas; y, poca conectividad con proyectos de desarrollo social, cuando hay poco compromiso por parte del gobierno municipal hacia el programa. Dentro de las reglas de operación del Programa, se establecen los incentivos fundamentales que permitirán a las familias acrecentar sus capacidades y acceder a mejores oportunidades. Estos incentivos se relacionan con las corresponsabilidades que deben cumplir para obtener los beneficios que se les ofrece. Así, se establece que el incumplimiento de ellas, provocará desde el cese de algún beneficio hasta la expulsión total del programa. Las instancias encargadas de monitorear el cumplimiento de tales corresponsabilidades en las familias, es el personal tanto de los centros de salud a los que acuden las familias a sus citas, como el personal directivo y docente de las escuelas a las que acuden los niños y los jóvenes. Así, que aunque los incentivos y sanciones a los beneficiarios no sean parte de las funciones de algún actor, sí forman parte importante del funcionamiento de Oportunidades. Por otra parte, se establece un "candado" a la captura partidista del programa, que consiste en difundir la prohibición y penalización del uso partidista del Programa a través de la transparencia de todas las acciones. Sin embargo, éste es un problema que se monitorea más a nivel local, que a nivel federal, lugar de donde parte la operación del Programa.</p>

	5) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa.	La ley de Chile Solidario menciona que el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) será el responsable institucional de la coordinación e implementación del sistema Chile Solidario. MIDEPLAN no es una institución que tenga una experiencia histórica de ejecución y de gestión. Para MIDEPLAN, el sistema Chile Solidario ha significado asumir un nuevo rol que no ha estado exento de dificultades.	La SEDESOL es responsable de la coordinación general del programa, a través de la Coordinación Nacional del Programa, órgano desconcentrado de dicha dependencia.
variables no normativas que condicionan la implementación	1) Transformaciones de las condiciones sociales y económicas que influyen en la realización de los objetivos normativos,	En el Programa se definen tiempos y metodologías ligados a determinados resultados esperados, que no coinciden con dinámicas sociales articuladoras de confianzas y capaces de contribuir al fortalecimiento o instalación de capacidades para una acción colaborativa.	No se encontró evidencia de problemas acarreados por la imposición de normas uniformes en jurisdicciones muy diferentes entre sí.
	2) apoyo de las autoridades,	Este Sistema ha contado desde su génesis con el apoyo explícito del Presidente de la República, abriendo la posibilidad de que las prioridades políticas, técnicas y presupuestarias de los ministerios y servicios incorporen a las familias extremadamente pobres como parte de sus propios objetivos (MIDEPLAN, 2005). La implementación de los procesos se ha verificado como un problema crítico a diversos niveles.	Es el Congreso mexicano el que establece el presupuesto del programa y aprueba el número de personas que pueden enrolarse cada año. La justificación para poder atraer más presupuesto a este programa es precisamente la evaluación.
	3) compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.	En la decisión de implementar el programa intervinieron diversos actores: el Presidente de la República y sus asesores, grupos de expertos de la comunidad científica técnica, personal de MIDEPLAN, FOSIS, y la DIPRES. Se trató de una etapa en que el problema de la extrema pobreza o indigencia adquirió prioridad máxima en la agenda presidencial, poniéndose en juego una serie de negociaciones, particularmente al interior del Gobierno (asesores del Presidente - DIPRES- MIDEPLAN), que concluyeron con el diseño del programa.	Los años de recuperación económica del segundo quinquenio de los noventa, que sobrevivieron a la crisis de 1994-1995, permitieron destinar mayores recursos a los programas sociales. El surgimiento del Programa de educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado durante el sexenio de Zedillo y antecesor del actual programa Oportunidades, continúa y consolida el principio de selección de poblaciones objetivo por medio de criterios técnicos resumidos en indicadores de pobreza. Asimismo, procura impedir la interferencia de autoridades locales, con el fin de evitar sesgos electorales y clientelistas, y establece como norma y requisito indispensable la corresponsabilidad de los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia

ANEXO II

Condiciones mínimas de calidad de vida en 7 dimensiones

Identificación

1. Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
2. Que todos los miembros de la Familia tengan cédula de identidad.
3. Que la Familia tenga su Ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio.
4. Que todos los hombres mayores de 18 años tengan su situación militar al día.
5. Que todos los miembros adultos de la Familia tengan su papel de antecedentes regularizados, cuando corresponda.
6. Que los miembros de la Familia con alguna discapacidad, la tengan certificada por la Comisión Médica Preventiva y de Invalidez (COMPIN) y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad.

Salud

1. Familia inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud.
2. Que las embarazadas tengan sus controles de salud al día.
3. Que los niños/as menores de 6 años tengan sus vacunas al día.
4. Los niños/as menores de 6 años tengan sus controles de salud al día.
5. Que las mujeres de 35 años y más tengan el examen de papanicolau al día.
6. Que las mujeres que usen algún método anticonceptivo estén bajo control médico.
7. Que los adultos mayores estén bajo control médico.
8. Que los miembros de la Familia que tengan alguna enfermedad crónica estén bajo control médico.
9. Que los miembros de la familia con discapacidad susceptibles de ser rehabilitados, estén participando de algún programa de rehabilitación.

10. Que los miembros de la Familia estén informados en materia de salud y autocuidado.

Educación

1. Que las niñas y niños en edad preescolar asistan a algún programa de educación de párvulos.
2. Que en presencia de madre trabajadora y ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo del cuidado, el o los niños menores se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil.
3. Que los niños hasta 15 años asistan a algún establecimiento educacional.
4. Que los niños que asistan a educación preescolar, básica o media, sean beneficiarios de los programas de asistencia escolar que corresponda.
5. Que los niños mayores de 12 años sepan leer y escribir.
6. Que los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar se encuentren incorporados al sistema educacional, regular o especial.
7. Que exista un adulto responsable de la educación del niño, acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela.
8. Que los adultos tengan una actitud positiva y responsable hacia a la educación y la escuela, reconociendo la utilidad de la participación del niño en procesos educativos formales.
9. Que los adultos sepan leer y escribir.

Dinámica familiar

1. Que existan en la familia prácticas cotidianas de conversación sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.
2. Que la familia cuente con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos.
3. Que existan normas claras de convivencia al interior de la familia.

4. Que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar (entre todos los miembros de la familia, independiente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos).
5. Que la familia conozca los recursos comunitarios y los programas de desarrollo disponibles en la red local (clubes deportivos, centros comunitarios, organizaciones de la comunidad).
6. Que en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación estén incorporadas a algún programa de apoyo (al menos conocen las alternativas y se encuentran en proceso de integrarse).
7. Que la familia que tiene un niño interno en algún sistema de protección, lo visite regularmente.
8. Que la familia que tiene algún joven privado de libertad, lo apoye y colabore en el programa de rehabilitación.

Habitabilidad

1. Que la familia tenga su situación habitacional clara en relación a su tenencia del sitio y la vivienda en que habitan.
2. Si la familia quiere postular a la vivienda, que se encuentre postulando.
3. Que cuenten con agua no contaminada.
4. Que cuenten con un sistema de energía adecuado.
5. Que cuenten con un sistema de eliminación de excretas adecuado.
6. Que la casa no se llueva, no se inunde y esté bien sellada.
7. Que la vivienda cuente al menos con dos piezas habitables.
8. Que cada miembro de la familia tenga su cama con equipamiento básico (sábanas, frazadas, almohadas).

9. Que cuenten con equipamiento básico para la alimentación de los miembros de la familia (batería de cocina, vajilla y cubiertos para todos los miembros de la familia).
10. Que dispongan de un sistema adecuado de eliminación de basura.
11. Que el entorno de la vivienda esté libre de contaminación.
12. Que la familia acceda al subsidio al pago del consumo de agua potable, si corresponde.

Trabajo

1. Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje en forma regular y tenga una remuneración estable.
2. Que ningún niño menor de 15 años abandone sus estudios por trabajar.
3. Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información laboral (OMIL).

Ingresos

1. Que los miembros de las familias que tengan derecho a SUF (subsidio único familiar), lo obtengan (al menos postulando).
2. Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación familiar, la obtengan.
3. Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (pensión asistencial) la obtengan (al menos postulando).
4. Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de la indigencia.
5. Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.