

Replicar un Programa de Transferencias Condicionadas: Reflexiones a partir de la Experiencia de Oportunidades

por Iliana Yaschine,
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) se han convertido en la primera década del Siglo XXI en uno de los instrumentos de política social más empleados para enfrentar la pobreza. Con el impulso de organismos internacionales, se han creado en numerosos países de América Latina, África y Asia. El programa Oportunidades (antes PROGRESA) de México, considerado exitoso por su diseño, su operación y sus impactos positivos en sus beneficiarios, ha sido uno de los PTC utilizados como modelo por otros países.

Como resultado del ejercicio de replicación se han generado programas con rasgos comunes, principalmente en cuanto al otorgamiento de transferencias monetarias condicionadas a grupos de población pobres o vulnerables, aunque también con diferencias en la definición de su propósito, la selección de su población objetivo y sus intervenciones específicas.

Con base en un ejercicio comparativo que toma como punto de referencia la experiencia de Oportunidades, Yaschine (2012) identifica los factores que han promovido la consecución de sus objetivos, especialmente en lo relativo al desarrollo del capital humano de las nuevas generaciones y su potencial para romper la herencia intergeneracional de desigualdad y pobreza. Estos factores, que se refieren a los orígenes del programa, su diseño, las características institucionales y los aspectos operativos, aportan lecciones para el diseño e instrumentación de otros PTC.

Algunos de los rasgos que favorecieron la capacidad de Oportunidades para operar, expandir su cobertura, generar impactos positivos y permanecer por 15 años, son:

- El predominio de actores y recursos nacionales durante todas las etapas.
- El apoyo político y financiero del más alto nivel del gobierno federal.
- El logro progresivo de consensos entre los principales actores políticos y sociales del país en torno al programa.
- La capacidad técnica, política y operativa nacional.
- La expansión previa y posterior al inicio del programa de la cobertura de los servicios de educación y salud.
- El diagnóstico multidisciplinario riguroso y el pilotaje del programa como proceso para generar el diseño.
- Un diseño orientado por una visión de largo plazo centrada en contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.
- La integralidad de los componentes de educación, salud y alimentación.
- La habilidad para “traducir” el diseño teórico-conceptual en un diseño institucional y operativo viable y eficiente.
- La creación de instancias de coordinación que facilitan la comunicación sistemática entre los sectores de desarrollo social, educación y salud para la operación.
- El sistema de monitoreo y evaluación incorporado desde el diseño, y su uso para el aprendizaje y la mejora continua del programa.
- La existencia de infraestructura básica de comunicación.



Actualmente Oportunidades enfrenta retos en cuanto a su potencial de impacto sobre el capital humano y la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Entre ellos: la calidad deficiente de los servicios de educación y salud, la ausencia de una estrategia integral de política social y desarrollo y el mediocre desempeño económico en las últimas décadas.

Quizá el mayor desafío de la replicación se encuentra en lograr adaptar el modelo de PTC a las circunstancias locales. A partir de la experiencia de Oportunidades y de la observación de algunos procesos de diseño e instrumentación de PTC en otros países, es posible identificar retos de la replicación.

Varios de estos programas surgen de una urgencia política que requiere resultados inmediatos y tiende a descartar un diagnóstico de fondo. Esto puede fomentar la creación de programas con poca claridad conceptual y técnica que privilegian el combate de la pobreza a corto plazo.

En muchos casos no hay integralidad entre los componentes de desarrollo de capital humano, en otros existe un débil apoyo político local al programa y el balance de fuerzas se inclina más hacia los actores internacionales como decisores y fuentes de recursos técnicos y financieros. Esto último favorece diseños dirigidos predominantemente desde afuera y puede dificultar la creación de consensos internos y la apropiación nacional del programa.

La débil capacidad técnica y de gestión local, la falta de información estadística para el diagnóstico, diseño y planeación, y las carencias en oferta de servicios e infraestructura básica limita el potencial de impacto de muchos de los nuevos programas y su sostenibilidad a largo plazo.

Dadas las características enunciadas, estos programas quizá podrán producir resultados positivos a corto plazo considerando que las transferencias aumentarán el ingreso y consumo de las familias, así como la escolaridad (aquéllos con componente educativo) y la asistencia a las clínicas (cuando exista componente de salud). Sin embargo, tales resultados posiblemente serán menores a los que podrían haberse generado bajo mejores condiciones y se dificultará la generación de impactos sobre la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Para ello se requiere una temporalidad de largo plazo, acciones que apuesten a la continuidad y la inserción en el marco de una estrategia integral de política social y desarrollo.

Vale la pena preguntarse dónde, cuándo y cómo instrumentar este tipo de programas y cómo lograr que tengan objetivos más acordes a una concepción de largo plazo. O tal vez esta fijación con el largo plazo deviene de una mirada sesgada desde el contexto mexicano. Posiblemente en algunos países las prioridades nacionales validan la reconversión de los PTC hacia programas con una perspectiva de corto plazo. Empero, es necesario reconocer que existen determinantes y manifestaciones de la pobreza que no tiene sentido abordar con un PTC y que requieren de otros instrumentos de política.

Referencia:

Yaschine, I. (2012) Replicar un programa de transferencias condicionadas: reflexiones a partir de la experiencia de Oportunidades. González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapi (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.