Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003

Nota: los puntos de vista expresados por los autores de este documento no reflejan la postura institucional del Instituto Nacional de Salud Pública. Agradecemos la colaboración del grupo evaluador de *Oportunidades* para la recolección de información y definición de estrategias de análisis.

Evaluación externa de impacto del
Programa Oportunidades 2003

Primera Edición, 2005

D.R. ©
Instituto Nacional de Salud Pública
Av. Universidad 655
Sta. Ma. Ahuacatitlán
62508 Cuernavaca, Morelos, México

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-6502-94-7

Citación sugerida: Escobar Latapí, A. y González de la Rocha, M. "Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003", en *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003.* México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Capítulo IV

Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003

Agustín Escobar Latapí*
Mercedes González de la Rocha*

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)-Occidente.

Resumen ejecutivo

El texto que sigue presenta las principales características de la evaluación cualitativa urbana 2003 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Esta evaluación se desarrolló en seis zonas urbanas: Las Granjas, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Coacotla, en Cosoleacaque, Veracruz; La Venta, en Acapulco, Guerrero; Asunción Castellanos, en Villahermosa, Tabasco; el Albergue Cañero México en Ahome, Sinaloa, y La Isleta, en Tampico, Tamaulipas. Se trata de localidades muy variadas. Comprenden la más pobre y la menos pobre de las incluidas en la Encuesta de Evaluación de Hogares Urbanos 2002, y difieren porque algunas, aunque incluidas en el radio de influencia del proceso de incorporación urbano, son notablemente rurales, mientras que otras corresponden a barriadas incrustadas en la zona propiamente urbana. El estudio se aplicó entre seis y diez meses después de que cada una de ellas fuera incorporada al programa.

La evaluación profundizó en tres ámbitos del programa: 1) el nuevo proceso de incorporación por "autofocalización" a través de módulos; 2) las condiciones de interacción de los nuevos beneficiarios con los servicios sociales, y principalmente los de salud y educación, con énfasis en la capacidad de acceder al programa y de cumplir con las corresponsabilidades por parte de hogares con características específicas, como la jefatura femenina, el empleo asalariado femenino y la presencia de niños pequeños, y por último, 3) el impacto de la operación del programa en los hogares beneficiarios.

Para realizar el estudio en cada zona urbana se aplicaron tres técnicas cualitativas: entrevistas amplias con los actores relevantes (enlace municipal, vocales, maestros y directores de primaria, secundaria y educación media, médicos y enfermeras de las clínicas responsables de los beneficiarios); estudios de caso de seis hogares, divididos entre beneficiarios y no beneficiarios y en diversos niveles de pobreza; y tres grupos focales, con mujeres, hombres y jóvenes, tanto beneficiarios como no beneficiarios. El impacto se estudió de manera retrospectiva (sin estudio basal) en hogares beneficiarios, y por medio también de comparaciones entre hogares pobres incorporados y no incorporados.

La presente propuesta analítica se centró en la vulnerabilidad de los hogares y en los procesos de ampliación y/o reducción de los recursos y activos familiares. Como hipótesis, se planteó que la incorporación al Programa Oportunidades permite a los hogares disminuir su vulnerabilidad a través del ingreso, de la mejoría en capacidades inmediatas y mediatas, y de la constitución de activos patrimoniales y personales. En este sentido, el Programa Oportunidades forma parte, junto con los mercados laborales y la operación de otros programas sociales, del entorno social y económico en el que los hogares están insertos. *Oportunidades* puede abrir el abanico de recursos con el que cuentan los hogares y, con ello, coadyuvar a la generación de cambios positivos en el bienestar de las familias y en la calidad de vida de los individuos, a corto y a más largo plazo.

La vulnerabilidad de los hogares también fue el eje analítico de la evaluación cualitativa realizada en 2001-2002. En la evaluación urbana de 2003, sin embargo, se insistió en establecer las especificidades que el medio urbano (o la contigüidad con una zona urbana grande) imprime a esta vulnerabilidad, para saber si el programa interactúa de la misma manera con estos hogares urbanos y, por lo tanto, si puede ser más o menos apropiado y eficaz en el cumplimiento de sus metas en este ámbito.

Los hallazgos de esta evaluación sobre el proceso de incorporación en general señalan que el método de selección por módulos representa una mejoría respecto de los anteriores. Ya no se limita a que los entrevistadores descubran y entrevisten los hogares elegibles, lo que en el pasado produjo errores de exclusión; la autoselección permite dedicar más tiempo a cada candidato potencial, por la

autoexclusión de quienes en principio no se consideran a sí mismos candidatos; y por último origina o fortalece la noción de que la población puede ser activa ante los programas sociales y acceder a ellos por criterios técnicos basados en sus características sociales y económicas, y no por sus líderes o afiliaciones partidarias.

Se encontró, asimismo, que la mayor parte de los habitantes de las zonas estudiadas tuvo conocimiento del proceso de incorporación; se redujo el rechazo al programa antes promovido por algunas organizaciones políticas, pero hubo un grupúsculo que lo rechazó por motivos ideológico-religiosos; a pesar de que para muchos el proceso implicó dificultades operativas (presentar la documentación completa que se les pedía) que les consumió más de un día, la entrevista misma fue clara y la verificación de la información tuvo lugar de forma bastante exitosa (aunque persisten quejas sobre los datos falsos que aportaron algunos sin que los verificadores se percataran de los bienes escondidos). Asimismo, las reuniones de orientación procedieron aportando información del programa y las corresponsabilidades y el apartidismo. Cuando llegó a fluir la información en dichas reuniones, las mujeres mismas (titulares) se comunicaron el contenido informativo. Las vocales fueron electas, aunque en algunos casos fue necesario reemplazarlas por ausencia o renuncia.

A pesar de los aspectos positivos del proceso de incorporación expuestos en el párrafo anterior, detectamos un conjunto de aspectos problemáticos que es necesario atender. Persiste el escepticismo entre algunos individuos y familias que no acudieron a los módulos, o que sólo acudieron cuando familiares y conocidos ratificaron la existencia y operación real del Programa. Los programas de política social aún carecen de total credibilidad. Aunado a lo anterior, encontramos muchos casos de mujeres que no acudieron a los módulos por falta de tiempo y condiciones para ello, especialmente mujeres con una carga doméstica demasiado pesada, con hijos pequeños, con redes de apoyo debilitadas (no contar con alguien que les cuide a los niños) y mujeres trabajadoras que no pudieron faltar al empleo y dejar de percibir su salario. En las zonas periféricas el flujo de la información del programa tuvo problemas, dando lugar a la desinformación de algunos o a la mala información por rumores. Los estudios de caso de hogares no beneficiarios muestran que el tiempo necesario para dedicar al proceso de incorporación desalentó a muchos, especialmente en los casos de hogares de jefatura femenina (sin cónyuge). Se trata de casos que hemos denominado de “autoexclusión”, que muestran elementos de un problema que debe corregirse. Se dieron también casos de familias que fueron incorporadas pero que en la práctica nunca recibieron sus pagos por falta de presupuesto del programa. Estos casos, llamados “código 21”, son escenarios de desconcierto e inconformidad que alimentan la incredulidad y el escepticismo de los beneficiarios potenciales. Lo mismo sucede con las familias en las que alguno o varios hijos fueron incorporados como becarios pero que en la práctica sólo reciben el apoyo alimentario. Las madres de estos niños y jóvenes están inconformes y desconcertadas. En esos casos no se informó oportunamente que estas familias o becarios no recibirían sus beneficios por falta de presupuesto. Estos casos indican que hubo un problema de subestimación de los casos elegibles en las zonas estudiadas. El personal de salud recibió, casi siempre, la capacitación necesaria a tiempo, con una sola excepción en nueve clínicas estudiadas. La creación de canales seguros y más efectivos de capacitación del personal de educación (sobre todo hacia los maestros) es necesaria y urgente. La falta de información por vías formales y adecuadas llevó a retrasos e incumplimientos de las tareas y responsabilidades de distintos actores del Programa, a la reducción de las transferencias (becas), y a la menor disposición para el cumplimiento de las corresponsabilidades. La calidad de “personal honorario” de las vocales ha llevado a que la mayor parte de ellas pida cooperaciones monetarias por parte de las mujeres beneficiarias (para hacer llamadas telefónicas, pequeños viajes, trámites). Aunque algunas mujeres están de acuerdo con este tipo de demandas, muchas otras piensan que se trata de corrupción y constituye un foco de tensión comunitaria. Por último, y no por ello menos importante, se vio que las presiones de las corresponsabilidades y faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o el personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres, quienes ya tienen una carga signifi-

cativa como madres y amas de casa, mujeres trabajadoras y titulares del Programa. Las corresponsabilidades son poco compatibles con las rutinas cotidianas de las mujeres urbanas, quienes tienen que enfrentar mayores distancias entre la casa, el empleo, la clínica a la que acuden para pláticas y revisiones, las reuniones con vocales, las calles que deben barrer en la faena colectiva, la escuela de los hijos. No es raro que algunas corresponsabilidades se traslapen; los horarios de las clínicas, por ejemplo, no ayudan a que las mujeres cumplan con su papel de proveedoras o coproveedoras imprescindibles y, a la vez, con la corresponsabilidad de llevar a los niños a la revisión médica.

En términos de impacto, la evaluación muestra que:

1) La incursión del programa en estas áreas urbanas es oportuna y necesaria porque los grupos domésticos urbanos están forzados a adquirir más productos de consumo en el mercado que los rurales, dado que el autoabasto es mucho más difícil en las ciudades.
2) Dada la precariedad de sus viviendas y barrios, y la lejanía de los centros de trabajo y servicios, tienen que gastar más en los traslados urbanos y en los satisfactores esenciales, y enfrentan servicios deficientes, informales o inexistentes (agua de pipas, provisiones alimenticias). La dotación de agua disminuye el trabajo invertido para el acceso a este líquido y el gasto correspondiente, pero la formalización de las instalaciones eléctricas aumenta su costo.
3) Los hogares seleccionados por el Programa Oportunidades en estos contextos urbanos se conforman por un tipo caracterizado por vivienda precaria en zonas no regularizadas, sin equipo doméstico y en proceso de urbanización o autourbanización. Se encontró que los hogares beneficiarios han realizado mejoras a la vivienda (desde los pagos requeridos para la regularización de la tenencia, sustitución de materiales de desecho por materiales más firmes, construcción de muros y techos, hasta los pagos para la dotación de servicios urbanos) en mayor medida que los hogares no beneficiarios. En las zonas estudiadas este año, la migración a los Estados Unidos no es tan importante como en otros contextos estudiados anteriormente, por lo que es posible que la incorporación a *Oportunidades* sea el principal factor de progreso en términos de vivienda. Ello no ha implicado un desvío de los objetivos del Programa porque las familias están cumpliendo con sus corresponsabilidades. Se trata de un efecto del Programa derivado de la ampliación del abanico de recursos domésticos, que debe entenderse como un proceso de superación de la pobreza patrimonial, y del tipo de hogar seleccionado, en el que la mala calidad de la vivienda es un factor de gran peso para el ingreso al Programa.
4) Lo anterior no quiere decir que los grupos domésticos hayan solucionado sus problemas de precariedad de la vivienda e infraestructura. La fragilidad de las viviendas, la inseguridad de éstas y de los barrios rezagados y la falta de servicios públicos son problemas reales y cotidianos en las vidas de estas personas.
5) La escolaridad mejora en los hogares beneficiarios en comparación con los no beneficiarios. En primer lugar, se prolonga la carrera escolar y se procura la asistencia no interrumpida de los niños y jóvenes a las escuelas. Sin embargo, aunque los maestros aseveran que la asistencia ha mejorado notablemente a partir de la incorporación de algunas familias al Programa Oportunidades, los padres y madres de familia, y los propios niños y jóvenes, afirman que desde antes de su incorporación al Programa se procuraba la asistencia ininterrumpida. En segundo lugar, las familias beneficiarias procuran cumplir con las obligaciones que dicta la escuela, en términos académicos y en sentidos estrictamente económicos. Las expectativas escolares están aumentando y muchos niños y jóvenes perciben que sus padres los apoyan en sus planes educativos. En contraste, la mayoría de padres y madres en hogares no beneficiarios expusieron las razones económicas por las cuales sus hijos no lograrán estudiar más allá de la primaria o algunos años (o meses) de la educación secundaria. No hay evidencias de reanudación de carreras escolares interrumpidas,

probablemente por el escaso tiempo transcurrido entre el inicio de las transferencias y la investigación realizada.

6) Se encontró que las cuotas por concepto de contribuciones escolares han aumentado a partir del proceso de incorporación a *Oportunidades*.
7) Existe una insatisfacción de los padres respecto a la calidad de la enseñanza y al trato que sus hijos reciben en las escuelas. La precariedad de la infraestructura de las escuelas y la pobreza del equipo de las mismas redunda con frecuencia en cuotas o gastos extras para las familias. Una queja frecuente tiene que ver con las inasistencias de los maestros y/o las muy escasas horas de clases que los estudiantes reciben. Las acciones que lleven a la elevación de la calidad de la educación son urgentes. No basta con aumentar las estadísticas de estudiantes de secundaria o preparatoria.
8) Los gastos relacionados con las escuelas son, para la mayoría de las familias, demasiado altos. Las cuotas, uniformes, gastos en transporte y en la comida que los niños y jóvenes consumen en las escuelas abarcan buena parte de los ingresos familiares. Los costos relacionados con la educación llevan, en muchos casos, al trabajo infantil y juvenil como una manera de conseguir los recursos para afrontar dichos gastos.
9) Los niveles de satisfacción de los beneficiarios y no beneficiarios respecto a los servicios de salud son variables. Los hay desde muy altos hasta bajos. Los factores que definen la mayor o menor satisfacción son: las fichas y la doble pérdida de tiempo asociada con ellas, lo que redunda en ausencias del empleo o el hogar que llegan a las siete horas; la calidad del trato por parte del personal, y la provisión de medicamentos. En algunos casos, las cuotas o cooperaciones por atención a enfermos son un factor de insatisfacción, y causa del no uso de las clínicas públicas.
10) Los hogares beneficiarios cuentan con una cantidad mayor de ingresos que posibilita el aumento del gasto en necesidades básicas (alimentación y educación). La mayor parte de las mujeres beneficiarias opina que la transferencia es una ayuda, aunque relata que se consume en unos cuantos días. A pesar de que “dura poco”, la transferencia diversifica la dieta y aumenta la seguridad y constancia de ingresos mínimos. Saber que cuentan con esos ingresos les permite planear gastos e inversiones en activos, prescindir del fiado o pagarlo puntualmente (y con ello asegurar su continuidad) y dedicar parte de los ingresos a mejoras a la vivienda. Sin embargo, la previsibilidad conduce a que algunos comerciantes (quienes saben que las mujeres cuentan con dinero en ciertas fechas) suban sus precios en los días en que saben que la transferencia va a llegar.
11) Se encontró que estas mujeres beneficiarias aplican sus criterios de administración de los recursos con menos interferencias de otros miembros del hogar (comparadas con mujeres en las evaluaciones anteriores). Ello ha aumentado la autonomía de las mujeres en la administración de los recursos, que no significa autonomía femenina a secas, ni “empoderamiento” femenino, lo que no resta el valor que ellas le reconocen a esta mejoría.
12) No se encontraron evidencias de violencia contra las mujeres relacionada con el control de la transferencia de *Oportunidades*. Aunque el alcoholismo masculino es tan evidente en estos barrios urbanos como en las localidades semiurbanas y rurales, no hubo testimonios que indiquen que el síndrome consumo de alcohol-violencia afecte el destino de las transferencias.
13) Igualmente relevante es mencionar que los hombres entrevistados en esta evaluación muestran una notable aceptación del programa y menos miedo a la autonomía administrativa de las mujeres. Sin embargo, es necesario buscar los mecanismos para que los hombres participen en las corresponsabilidades que las familias tienen que cumplir –como familias– y, con ello, aligerar las cargas femeninas.
14) El Programa Oportunidades crea grupos de mujeres unidas entre sí por lazos de cooperación que parten del Programa mismo pero se extienden a otras áreas de sus vidas. Esto, que es un impacto positivo, está acompañado de la creación de distinciones sociales que marcan privilegios y obli-

gaciones (recibo de transferencias y participación en faenas de trabajo colectivo) y privaciones sin obligaciones (no recibir las transferencias, no participar en las faenas o no contribuir con cuotas para la escuela). Por otra parte, la seguridad y previsibilidad de las transferencias puede permitir a las familias beneficiarias participar más activamente en redes de apoyo. El programa sí altera las formas y redes de cooperación entre mujeres y al interior de los hogares y las comunidades, pero este impacto, salvo que una medición detallada apunte en otras direcciones, dista de mermar la capacidad de interacción y; por el contrario, puede tener un saldo neto general positivo, siempre y cuando las familias incorporadas sean efectivamente las más pobres.

En conclusión, para que el Programa Oportunidades incremente su capacidad de impacto en el bienestar de las familias es urgente que se mejore la atención en las clínicas y en las escuelas. Es necesario, también, que se controlen las cuotas y los cobros y, particularmente, que mejore la calidad de los servicios. Los sistemas de citas médicas deben mejorar, así como la provisión de medicamentos en todas las clínicas y centros de salud bajo un estricto y cuidadoso seguimiento de la forma en la que estos servicios son ofrecidos. Mientras que en evaluaciones anteriores los responsables de clínicas con menos medicamentos culpaban a las autoridades de su sector, en esta ocasión pudimos observar que, mientras que los que han puesto en práctica sistemas de información de demanda de medicamentos tienen una provisión de 60% de los medicamentos necesarios, los que no los han puesto en práctica reciben muchos menos medicamentos, con consecuencias negativas en la economía y la salud de los usuarios. Los beneficiarios, y la población en general, no pueden estar sujetos a sistemas que implican perder un día de trabajo. La extensión de los horarios de las clínicas, o la apertura vespertina o nocturna un día a la semana para atender a personas que trabajan y mujeres con hijos pequeños permitiría una mayor compatibilidad entre las rutinas laborales de hombres y mujeres y el cumplimiento de las corresponsabilidades.

El solo costo del transporte urbano puede absorber la mayor parte de la beca *Oportunidades* en los últimos años de primaria y los primeros de secundaria, sobre todo para los varones. Sería muy recomendable que los municipios convengan sistemas de descuento en el transporte urbano de los estudiantes. Ello potenciaría el impacto de las becas y, al mismo tiempo, podría conducir a que los niños y jóvenes no beneficiarios, pero de bajos ingresos, reduzcan sus gastos en transporte y con ello se contribuya a que continúen sus estudios. Por otra parte, la eliminación de los uniformes, o su provisión transparente y a precios diferenciados o de manera gratuita en ciertas zonas y escuelas, sería de gran valor para las familias pobres. De la misma manera, debería prohibirse a las escuelas cambiar el diseño del uniforme cada año, como sucede en algunos casos, porque provoca gastos innecesarios. Urge una política nacional respecto a uniformes y cuotas escolares. Conviene estudiar la necesidad de transferencias mayores o más frecuentes de parte del Programa Oportunidades para libros y materiales escolares en la secundaria y la educación media.

El nuevo método de incorporación es superior a los anteriores, pero sería conveniente institucionalizarlo para reducir la incredulidad y la autoexclusión, y hacer un esfuerzo especial para incorporar a familias encabezadas por mujeres, o con mujeres que trabajan, o que tienen hijos pequeños, esto tal vez con horarios de entrevista y de verificación especiales para ellas. El cumplimiento de corresponsabilidades y la administración de las transferencias parece ser más satisfactorio en las ciudades que en las zonas rurales, en parte por una buena estrategia de comunicación del programa, pero posiblemente también por una mayor autonomía administrativa femenina previamente existente. Es importante que el Programa incorpore efectivamente a las familias que, por escasez presupuestal, fueron seleccionadas pero no participan en el programa ("código 21").[a]

[a] Por los enlaces municipales sabemos que se trata de por lo menos 16 000 familias en las localidades estudiadas, aunque podrían ser más.

En esta evaluación, más que en las previas, el conjunto de los resultados apunta hacia la importancia de los servicios de salud y educación en la definición de los impactos del Programa. Cuando los servicios son de calidad y los cobros y cuotas no existen o son bajos, el cumplimiento de corresponsabilidades y el impacto (en escolaridad y salud) son mucho mejores. En el caso de los servicios de salud, en varias clínicas estudiadas sería necesario ampliar los horarios y cumplirlos, y posiblemente aumentar personal. Éste es el caso, en menor medida, en los servicios educativos. Pero, aquí hay que insistir en que la diferencia entre un plantel o clínica y otro parece ser producto sobre todo de la eficiencia y la transparencia de su administración. Por esta razón, urge una más estrecha colaboración de las autoridades de salud y educación y del Programa Oportunidades para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a la población beneficiaria. Se han dado avances en este sentido en algunas escuelas participantes en el programa "Escuela de Calidad", pero no en todas. Aunque los sectores de salud y educación necesitan mayor presupuesto, es imprescindible que éste se ejerza con transparencia, con una consecuencia directa en la disminución de cuotas y cobros, y con sistemas de administración que garanticen una mejoría de los servicios.

I. Introducción

En este texto se exponen los principales resultados de la evaluación cualitativa 2003, en cuanto a la incorporación de hogares y manzanas en localidades de entre 50 000 y un millón de habitantes en 2002,[b] a las condiciones de operación del Programa y de los servicios sociales relacionados en estas demarcaciones, y a los primeros impactos en esos hogares en términos de los objetivos del Programa. El periodo en el cual obraron estos impactos es de entre 6 y 10 meses, ya que ése es el lapso transcurrido entre las primeras transferencias y el estudio de cada localidad.

El análisis del proceso de incorporación en estas localidades es necesario porque en ellas se puso en práctica por primera vez el método de autofocalización por módulos. En términos generales, éste consiste en 1) la definición estadística de zonas de atención de distintos tamaños dentro del rango mencionado a través de información censal –con este proceso se ubicaron las zonas de mayor concentración de hogares pobres, a las que se dio atención especial durante los procesos de difusión y de incorporación–;[c] 2) la difusión por diversos medios sobre el proceso de incorporación que informa a la población de esas manzanas y otras de la ciudad de que cierto tipo de familias (definidas por sus carencias) pueden acceder al Programa; 3) la operación, por tres meses, de módulos a los que acuden las personas que se autodefinen en los términos difundidos; 4) el proceso de selección instantáneo que, en los módulos, informa a las personas si califican para ingresar al Programa, o no, y 4) la verificación de la información ofrecida por los candidatos por medio de visitas a sus hogares, en presencia del o la solicitante y titular potencial. Los demás pasos son similares a los de años anteriores: una reunión de orientación; una reunión para capacitación de vocales; el registro de los alumnos en sus escuelas y de todos los miembros de las familias en clínicas, y el comienzo del seguimiento de las corresponsabilidades, de lo cual depende el cobro de las transferencias.

El inicio de operación del Programa en sus diversos componentes también es digno de estudio porque, aunque los servicios de salud y educativos están mejor distribuidos y cuentan, en principio, con mejores condiciones en las ciudades, se desconocía, antes de esta evaluación, si el esfuerzo de acceso a los centros de servicios y el cumplimiento con las corresponsabilidades implicarían mayor o menor sacrificio en cuanto a tiempo y esfuerzo invertido por la unidad doméstica y sus distintos miembros, y al ingreso al Programa de los niños y jóvenes, lo cual debería repercutir en un mayor o menor éxito de la escolarización y de otros componentes de *Oportunidades* (por ejemplo, en las pláticas y el seguimiento de salud).

Una cuestión importante en el estudio de la interacción entre los beneficiarios y el Programa es el trabajo femenino. Como se sabe, la participación de las mujeres en el empleo y en la obtención de ingresos líquidos para sus familias es considerablemente mayor en las zonas urbanas que en las semiurbanas y rurales. Dada la preeminencia de las mujeres en el Programa y su responsabilidad en el cumplimiento

---

[b] Quedan pendientes de incorporación únicamente las ciudades con más de un millón de habitantes y las zonas metropolitanas de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

[c] La información censal también puede ubicar las manzanas donde se concentran los hogares pobres, lo cual permite identificar conglomerados de manzanas donde se hace un proceso de difusión intensiva. Recuérdese que la població *elegible* para el Programa se define con un método propio de identificación y selección, que difiere del método de definición y medición de la pobreza acordado por el Comité de Médición de la pobreza de Sedesol.

de tareas prescritas por él, es necesario establecer si sus empleos y estas corresponsabilidades son igualmente compatibles en las zonas urbanas que en las rurales.

No obstante que no se formuló de esta manera en la propuesta de evaluación, existía la duda acerca de si la aplicación del programa se justificaba en zonas donde la incidencia de la pobreza es mucho menor que en las rurales. Aunque se hubieran preseleccionado de modo correcto las zonas de atención en donde los activos de los hogares fueran muy bajos, surgía la posibilidad de encontrar economías domésticas relativamente prósperas, por lo menos en lo que se refiere a ingresos totales y de menores costos en tiempo y dinero para la satisfacción de sus necesidades básicas de bienes y servicios.

El último tema principal de este trabajo es la repercusión del Programa en la economía, el bienestar y la organización de los hogares. En la evaluación de 2001 y 2002, se analizaron los impactos del programa en los hogares, las personas y sus comunidades o barrios en zonas semiurbanas mediante un estudio basal posterior a la incorporación, pero previo a las primeras transferencias y al inicio de las corresponsabilidades, y otro de seguimiento aplicado un año después. En 2003, por el contrario, no se hizo un estudio basal. La evaluación de impacto de los hogares incorporados en 2002 en zonas urbanas consistió en: 1) la comparación entre hogares pobres beneficiarios y no beneficiarios; 2) preguntas retrospectivas a los miembros adultos del hogar sobre cambios en los rubros mencionados, y 3) preguntas y temas de discusión en tres grupos de enfoque por localidad, en los que confluían hombres, mujeres y jóvenes beneficiarios y no beneficiarios.

Es probable que, el método basal-seguimiento de la evaluación de los años anteriores sea más confiable y certero que la retrospectiva. Aun cuando se reconoce en la literatura,[1] en este caso resultó en especial notorio, porque para los jefes y jefas de hogar resultaba difícil reconstruir con precisión el estado de sus ingresos, egresos, activos y deudas a un año de distancia. Se comprendió que estos hogares están marcados por variaciones notables en estos flujos y activos, por lo que fue complicado establecer 1) las diferencias entre sus economías inmediatamente antes de las primeras transferencias y en el momento de la entrevista, y 2) si los cambios en sus familias tenían que ver con el Programa o con variaciones en su inserción laboral, los rendimientos de sus actividades por cuenta propia, ayudas de otros programas gubernamentales, etcétera. Los rubros que resultaron de fácil identificación para los entrevistados se relacionan con la adquisición de activos y, en especial, con mejoras a la vivienda. Esto no se contrapone con la opinión positiva generalizada de su incorporación al Programa, pero sí es un obstáculo para el análisis de las variaciones en los hogares según sus fuentes y causas.

II. Metodología

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es evaluado por dos equipos distintos, cada uno con una metodología propia, aunque con diálogo e intercambio de información. El primero consta de encuestas representativas: para evaluar el impacto del Programa en zonas urbanas de más de 50 000 habitantes incorporados en 2002, ese equipo diseñó una muestra de aproximadamente 16 000 hogares, divididos entre población beneficiaria y población pobre no incorporada (en zonas donde el Programa no empezó a operar aún o en los barrios donde sí se puso en marcha, pero que por alguna razón no participó en el proceso de selección), así como hogares casi pobres en zonas de intervención y de no intervención del Programa y hogares no pobres en zonas de intervención. Esa encuesta es llamada Encelurb (Encuesta de Evaluación de Hogares Urbanos).

La metodología que aquí se presenta, por el contrario, se basa en una selección analítica no aleatoria de casos de hogares en localidades de la muestra de evaluación de la Encelurb 2002. Se buscó aprovechar al máximo la información de la evaluación estadística (Encelurb 2002), que ya había sido recopilada, limpiada y ordenada. Se seleccionaron seis localidades en diversas regiones y estados del país (Las Granjas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Asunción Castellanos, Villahermosa, Tabasco; La Venta, Acapulco, Guerrero; Albergue México en Los Mochis, Ahome, Sinaloa; Coacotla, Cosoleacaque, Veracruz, y La Isleta, Tampico, Tamaulipas) por la incidencia de pobreza que se encontró en cada una de ellas. Las Granjas se seleccionó porque tiene la mayor incidencia de hogares pobres y la mayor profundidad de pobreza de toda la muestra de evaluación estadística en 2002, mientras que La Isleta fue la menos pobre en esos dos indicadores. Las demás se distribuyen en distintos puntos del *continuum* de pobreza. En otras palabras, aunque sólo se trata de seis localidades, cubren toda la varianza de incidencia y profundidad de la pobreza presentes en la muestra estadística de evaluación. Este método de selección de localidades se adecuó perfectamente a las necesidades de la presente evaluación.

En segundo lugar, Eric Janssen, sociodemógrafo que participó en esta evaluación, extrajo de la base de datos de la Encelurb seis hogares (con seis sustitutos)[d] distribuidos así: tres beneficiarios y tres no beneficiarios, con un par compuesto por un beneficiario y otro no en el ingreso máximo de los pobres; otro par de ingreso mediano, y el tercero muy bajo. Esto arrojó un total de 36 hogares estudiados en el conjunto de las localidades.[e] La clasificación de la base de datos sólo nos indicaba si un hogar era pobre, casi pobre o no pobre. Janssen los ordenó según sus ingresos per cápita. De esta manera, los investigadores llegaron a las localidades en cuestión con una lista de seis hogares elegidos en primera instancia y hasta seis seleccionables en caso de no identificar a los primeros.

Mientras que la selección de localidades por medio de indicadores de la Encelurb fue muy exitosa y permitió cubrir su rango de variación por su pobreza, la de hogares lo fue menos por varias razones. La primera: algunos de éstos se habían mudado durante los 8 ó 10 meses transcurridos entre la Encelurb y esta evaluación, unos de manera permanente y otros temporal; éste fue el caso de Los Mochis, donde la mayor parte de los entrevistados para la evaluación habitaba un albergue cañero, que fue abandonada al final de la zafra.

---

[d] No en todas las circunscripciones existían 12 hogares con estas características en la muestra de evaluación Encelurb, por lo que, a fin de cuentas, en algunas ciudades se incluyeron estudios de caso de hogares con características similares y dispuestos a participar en el estudio.

[e] Se dispone de dos estudios adicionales, por lo que el total de casos estudiados es de 38.

La segunda razón: los hogares identificados por este método se mostraron menos inclinados a cooperar que los seleccionados por "bola de nieve analítica"[f] en el curso de las evaluaciones anteriores. Esto repercutió en un trabajo de generación de confianza considerablemente más difícil.

La tercera razón: aunque la muestra de la cual se extraía a los candidatos para estudios de caso era muy amplia (16 000 hogares), en cada localidad había un número limitado de hogares entrevistados; esto produjo el rápido agotamiento de la relación de hogares titulares y suplentes de la muestra analítica. Por ello en dos localidades se tuvo que solicitar la selección de nuevos hogares con ciertas características de acuerdo con la lista o, si ésta ya se había concluido, se suplió a los hogares de la Encelurb con otros de características similares encontrados en la localidad a través de funcionarios del programa y de bola de nieve.

En todos los casos se hicieron seis estudios, ya sea porque se estudiaron los seis hogares seleccionados por los registros de la Encelurb o porque fueron sustituidos. Al final, se cumplió la meta de realizar 36 estudios en total.[g]

El último cambio metodológico importante fue el del carácter retrospectivo del análisis. Los hallazgos vertidos, sobre todo en el inciso de impactos, parecen sólidos, pero las precauciones detalladas en la introducción son vigentes. En otras palabras, convendrá retomar los diseños basal-seguimiento-impacto en las siguientes evaluaciones cualitativas, aunque sólo se refieran a uno de los objetivos, el de impacto, por la trascendencia de éste para el Programa y para la rendición de cuentas.

En cada localidad se procedió, en términos generales, de la misma manera que en evaluaciones anteriores. Se entrevistó en forma abierta y semiestructurada a los enlaces municipales y funcionarios estatales de *Oportunidades*, a las vocales de salud, de educación, y de control y vigilancia, los responsables de las clínicas y módulos de salud, y a directores y profesores de primaria, secundaria y preparatoria (o educación técnica equivalente).

Se realizaron los estudios de caso de hogar, en los que se revisó la información estadística recopilada en cuanto a composición y variables sociodemográficas básicas y se cubrió un guión de entrevista con los siguientes temas: proceso de incorporación, nivel de vida, organización familiar, gasto, consumo de ropa y calzado, vivienda, alimentación, redes sociales, educación, salud, servicios y equipamiento urbanos, programas sociales, consumo de servicios privados, percepciones de la propia situación y del futuro.

En cada localidad también se organizaron tres grupos de enfoque, en los que hombres, mujeres y jóvenes, por separado, discutieron su propia condición de bienestar; el acceso a y la calidad de los servicios urbanos y sociales; sus perspectivas a futuro y el cambio reciente en éstas; su satisfacción con el programa, y las diferencias observadas entre beneficiarios y no beneficiarios. Para este último fin, se seleccionaron para el grupo de enfoque tanto beneficiarios (y becarios en el caso de los jóvenes) como no beneficiarios. Cada guión (de hombres, mujeres o jóvenes) tiene, además, temas específicos.

Como en los dos años anteriores, la totalidad de la información se vació en ficheros electrónicos que permiten la rápida ubicación de material sobre cualquier tema, o que menciona ciertas palabras clave, lo cual facilita un análisis exhaustivo de los hallazgos, y evita que las conclusiones se redacten con base en una lectura que puede simplificar hallazgos. Esto hace posible que las conclusiones sean válidas para todos los casos de la muestra, y evita la sobreponderación de algunos que son llamativos por cualquier razón.

---

[f] Con este término nos referimos a un método de selección por el cual las vocales, los informantes cruciales o los primeros estudios de caso son invitados por los investigadores a recomendarlos personalmente con hogares que cumplen con ciertas características, con las precauciones del caso. De esta manera los investigadores se presentan en los hogares a través de un personal de confianza que con rapidez y eficacia se extiende a ellos mismos.

[g] Como ya se explicó, se excedió este total por dos hogares.

III. Referente analítico

Este texto expone las características de los hogares estudiados en el marco de la evaluación cualitativa de impacto del Programa Oportunidades en contextos urbanos no metropolitanos. Su foco de interés, como lo ha sido en evaluaciones anteriores, es el de describir y analizar a los grupos domésticos desde una perspectiva conceptual que considera los recursos y activos con los que cuentan las personas al interior de su contexto social más inmediato, el grupo doméstico familiar y el de sus relaciones sociales en el ámbito comunitario o barrial. El enfoque de los activos ha probado su utilidad para analizar y comprender la vulnerabilidad que caracteriza la vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad y los ámbitos en que la política social debe actuar para reforzar las capacidades y posibilidades de acción de los individuos y las familias pobres.[2]

Sin llevar a cabo mediciones de la pobreza, tarea que el método etnográfico no pretende ni puede realizar, se dio especial atención al análisis de las condiciones sociales, económicas y culturales que forman parte de la vulnerabilidad que caracteriza a las familias y grupos domésticos de muy escasos recursos. El concepto *vulnerabilidad* es, posiblemente, mucho más útil a este fin que el concepto pobreza en tanto que el primero alude a los procesos que se generan en las condiciones de inseguridad/seguridad del bienestar de los individuos, grupos domésticos o comunidades ante un ambiente cambiante.[3] En publicaciones anteriores se ha mostrado que los grupos domésticos son extremadamente sensibles a los cambios económicos y sociales y que es muy importante estar alerta a las respuestas domésticas y familiares que se gestan ante dichos cambios.[2,4,5] Se sabe que las transformaciones económicas, políticas y sociales, pueden aumentar o disminuir la vulnerabilidad de las familias de escasos recursos. Las crisis económicas que ha sufrido México, por ejemplo, han deteriorado las formas y mecanismos doméstico-familiares de sobrevivencia y han afectado drásticamente sus economías. También se sabe, sin embargo, que los programas de política social pueden actuar a favor del bienestar de la población pobre al disminuir algunos de los factores que inciden en su vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, entonces, la política social forma parte, a través de sus programas concretos, del ambiente en el cual están inscritos los grupos domésticos. El interés de este análisis ha sido conocer el impacto del Programa Oportunidades en términos de los cambios que ha sido capaz de producir en los niveles de vulnerabilidad de los hogares urbanos beneficiarios respecto de, por un lado, las condiciones de sus vidas previas a su inclusión como beneficiarios del Programa y, por el otro, las diferencias o similitudes que se observan entre ellos y los grupos domésticos que no fueron incorporados al Programa.

Por lo tanto, en este estudio se enfatiza el análisis del impacto del entorno cambiante, en donde *Oportunidades* juega un papel crucial junto con los mercados laborales y la existencia y operación de otros programas sociales. El análisis de la vulnerabilidad privilegia las mayores o menores condiciones de riesgo e incertidumbre. La vida de los pobres, como se ha documentado en muy diversos estudios, está caracterizada precisamente por los riesgos constantes y cambiantes y por la angustia, el malestar, que genera la ausencia total de certidumbre. Los empleos inseguros e inestables, el desempleo o el pequeñísimo autoempleo forman parte de los riesgos de la vida de los pobres, como también lo es la vivienda precaria, la propiedad no regularizada, o la enfermedad cuando no se tienen las condiciones económicas o de seguridad social que proporcionen la atención requerida. No saber qué se va a comer al día siguiente, dónde obtener el ingreso para comprar los ingredientes de una sopa, cómo pagar una cuenta pendiente, o con qué adquirir los uniformes escolares de los hijos son el pan de cada día, la incertidumbre, de millones de personas pobres en México.

Ya se ha comentado que el Programa Oportunidades puede abrir el abanico de opciones para las familias pobres beneficiarias en varios sentidos.[2] En primer lugar, a través de la ampliación del consumo, particularmente el consumo de alimentos que redunda en una mejor dieta y más adecuada nutrición. En segundo lugar, a través del énfasis que el Programa hace en el campo de la educación formal y el acceso a los servicios de salud, lo que puede traducirse en individuos más saludables y con mejores credenciales. Esto, en teoría, debería llevar a impactos positivos –a mediano y largo plazo– en la capacidad de trabajo y en la inserción económica de las personas. Esta afirmación depende, sin embargo, de la calidad y del costo real de los servicios educativos y de salud que se brinden a la población objetivo.

Las investigaciones que toman al grupo doméstico como unidad básica de análisis han sido claras respecto a la necesidad de diferenciar los conceptos *familia* y *grupo doméstico*.[6-8] Mientras que el primero alude a las relaciones consanguíneas y de afinidad (matrimonio) y tiene una fuerte carga normativa e ideológica, el segundo es un concepto que se refiere al grupo formado por personas que comparten la vivienda y el consumo: la familia rebasa los límites del hogar, por el contexto que se crea al interior de los muros de una casa, en donde pueden coincidir parientes y no parientes. Hay varias cuestiones aquí que es necesario aclarar. Primera, la bibliografía que se ha producido desde el campo demográfico y las investigaciones sociológicas han dado cuenta de que la mayoría de los grupos domésticos en México están basados en relaciones de parentesco (aunque muchos de ellos incluyen, también, a miembros que no forman parte de éstos). Por esta razón, en muchos estudios (incluido el presente) se habla indistintamente de familias, grupos domésticos y hogares, sin por ello dejar a un lado las diferencias analíticas entre dichos conceptos. Segunda, el concepto de grupo doméstico no es, desde óptica de este análisis, un simple término censal. Por el contrario, cuando se menciona a grupos domésticos (o grupos familiares, hogares) se hace referencia a una unidad analítica de relaciones sociales. El hecho de que en un grupo doméstico extenso puedan coincidir parientes y no parientes es algo más que una simple coincidencia. Se trata de arreglos domésticos que son el resultado de trayectorias, decisiones y acciones sociales que tienen dimensiones económicas y culturales. Esto se basa en dos premisas fundamentales. En primer lugar, que la unidad doméstica crea valores adicionales a los que puede crear cada miembro. En segundo lugar, que no todas las relaciones al interior del grupo se basan en cálculos de ganancia individual. Así, los grupos domésticos son unidades de corresidencia con un fuerte ingrediente social que deriva de las formas diferenciales en las que los miembros que lo componen se involucran en la sobrevivencia y la reproducción. Desde esta perspectiva, el grupo doméstico es un *grupo social* y no una mera colección de individuos. Los estudiosos de la pobreza y la vulnerabilidad han mostrado la utilidad de centrar el análisis en los recursos de los grupos domésticos. Los recursos que los individuos y las familias movilizan ante los problemas que enfrentan y los cambios que se producen en su entorno son sus medios de resistencia y de adaptación.

El enfoque de las estrategias de sobrevivencia, que floreció en las décadas de 1970 y 1980, enfatizó los mecanismos sociales que hacen posible la vida en contextos de muy escasos recursos.[8-14] Como se ha afirmado anteriormente, la perspectiva adoptada en este análisis no pretende insistir en las "estrategias de supervivencia" sin tomar en cuenta sus límites. Por el contrario, se entiende que los recursos de los pobres son muy limitados y que los cambios en el ambiente económico y social pueden producir erosiones y desgastes importantes en los activos reales con los que cuentan los individuos y familias pobres. Por esta razón, diversos estudiosos han insistido en la necesidad de analizar tanto los medios de resistencia y adaptación (los recursos) como los límites en el uso y aprovechamiento de los mismos.[3,15,16] A diferencia de los estudios realizados desde el enfoque de las estrategias de sobrevivencia, caracterizados por miradas estáticas que poco o nada vislumbraban los cambios, los que nos ocupan observan que las capacidades domésticas de sobrevivencia son dinámicas y cambiantes. Y así como es posible predecir espirales de acumulación de desventajas[17] es también posible que se presenten cambios positivos

acumulativos. Los cambios que la sociedad mexicana espera del Programa Oportunidades (y en verdad de la política social en su conjunto) son, precisamente, de este segundo orden.

Lo anterior parte de la afirmación de que la vulnerabilidad, como proceso, está íntimamente relacionada con la posesión cambiante de recursos, de tal forma que el aumento en la suma de recursos con la que un grupo doméstico pueda contar en un momento en el tiempo tendrá un efecto positivo o, dicho de otra forma, la vulnerabilidad disminuirá (en lo que se incluyen, por supuesto, los recursos inyectados por el Programa Oportunidades en términos del aumento de las capacidades individuales y familiares). Por el contrario, las crisis económicas, el deterioro del ingreso y del empleo, o los estragos que se sufren por los desastres naturales, reducen los recursos e incrementan drásticamente la vulnerabilidad de los pobres. Tal fue el caso, sin duda, de la población de escasos recursos durante la crisis económica de mediados de los noventa o de muchas de las familias que actualmente residen en La Venta, Acapulco, durante y después del huracán Paulina. De acuerdo con Kaztman[15] los cambios en los niveles de vulnerabilidad pueden estar asociados con otros que operan, por un lado, en el "portafolio" de recursos y activos de los hogares y, por otro, con aquéllos en las estructuras de oportunidades (o en ambas dimensiones). Moser[3] incluye en su argumento los cambios climáticos y ecológicos además de los económicos, políticos y sociales.

Los recursos más importantes de los grupos domésticos, desde la perspectiva del presente estudio, están conformados por la fuerza de trabajo (la mano de obra en tanto es capaz de traducirse en ingresos monetarios o en especie), el capital humano (contar con buena salud y calificaciones adecuadas y capacidad y experiencia de manejo en los mercados laborales), recursos productivos (para que los individuos y las familias accedan a la importante fuente de ingresos vía la producción y venta de bienes y servicios, tan comunes entre las familias estudiadas en contextos de pobreza), relaciones domésticas (solidaridad y apoyo entre los miembros del grupo doméstico) y relaciones sociales extradomésticas (o el llamado "capital social"). Contar con fuerza de trabajo, con miembros disponibles y dispuestos a trabajar por un salario, es un recurso importante, que puede no convertirse en un activo real si el mercado laboral está saturado o francamente deteriorado. La falta de oportunidades de empleo, un problema tan grave en los contextos urbanos como en los semiurbanos, denota, precisamente, una gama reducida de opciones para que la gente obtenga su sustento. En esas condiciones, el recurso trabajo no se traduce en ingresos que apuntalen el bienestar y mengüen la vulnerabilidad de los individuos y sus grupos domésticos.

Pero aunque es claro que existen estrategias o mecanismos de supervivencia que se gestan en los procesos y dinámicas domésticas de los pobres en su cotidiana lucha en contextos caracterizados por bajos salarios, precios elevados, e infraestructura deficiente, es necesario advertir que:

1) La base de recursos puede ser desgastada por cambios externos o internos al grupo doméstico (las crisis económicas anteriormente mencionadas, la muerte o enfermedad de un miembro hábil, la salida de hijos mayores que solían contribuir a la economía doméstica).
2) La base de recursos puede ser ampliada (apertura de más y mejores empleos, la acción de programas efectivos de política social, la llegada al hogar de un miembro, pariente o no, capaz de trabajar y aportar a los gastos y con ello, ampliar el consumo).

Pero este estudio no es una réplica exacta de evaluaciones anteriores. Si bien persisten elementos básicos de las evaluaciones del Programa Oportunidades realizadas anteriormente, en particular en lo que se refiere al marco analítico conceptual, hay particularidades del medio urbano que tienen impacto en el bienestar de las familias y que deben tenerse en cuenta:

1) Irregularidad de la tenencia de la vivienda. La mayoría de los hogares estudiados vive en casa "propia", pero sin papeles, lo que ocasiona un grado de incertidumbre, costos y problemas a mediano plazo en la conservación del techo. En las comunidades completamente rurales, éste no es un problema, por lo regular, y por lo tanto no demanda el tiempo ni el esfuerzo de los pobladores.

2) La precariedad de la vivienda (falta de infraestructura básica, etcétera). Con frecuencia, la precariedad física de la vivienda rural no se concibe como un obstáculo a superar, aunque la vivienda sea efectivamente precaria.
3) Proceso de autourbanización con un alto costo para las familias. Si bien en las zonas urbanas existen más servicios, las unidades domésticas tienen que enfrentar un conjunto significativo de gastos para acceder a ellos.
4) Distancias urbanas, lo que implica también un alto costo cotidiano para las familias (acceso al trabajo, la escuela, la clínica, el mercado, recoger la transferencia).
5) En teoría, mayores opciones laborales. En la práctica, precariedad de las mismas aunque, en efecto, están más diversificadas.
6) Mayor presencia de mujeres en los mercados laborales locales.
7) Violencia e inseguridad barriales y citadinas; desde robos hasta homicidios, violaciones, agresiones de bandas y drogadictos, lo que produce una situación de miedo. La gente no quiere salir, lo que tiene implicaciones muy importantes en la vida social de estos barrios. También se teme a la policía.

El ciclo doméstico sigue siendo relevante. Como ha sido mostrado en estudios anteriores,[8] los grupos domésticos jóvenes enfrentan tensiones y presiones económicas más severas que los hogares más consolidados. Éste parece seguir siendo el caso en la realidad analizada en esta investigación. Los hogares consolidados, por otra parte, viven en condiciones más favorables porque cuentan con un mayor número de miembros que generan ingresos y que participan en la realización de tareas domésticas (lo que libera a las mujeres madres, esposas, para el trabajo asalariado). Observamos una situación igualmente contrastante entre los hogares nucleares y los extensos. Los segundos son más flexibles y dan lugar a arreglos que permiten el trabajo femenino a cambio de un salario y, en general, son escenarios en donde se combinan varios miembros que trabajan a cambio de un ingreso. Los grupos domésticos extensos están generalmente caracterizados por un mayor tamaño, más trabajadores-generadores de ingresos, y mayores ingresos.

La presencia de hogares reconstituidos en el presente estudio es un dato relevante y digno de atención. Se encontró una cantidad importante de grupos domésticos que a primera vista podrían ser considerados como nucleares (según el modelo tradicional conformado por una pareja heterosexual y su descendencia) pero que, en realidad, son el resultado de la unión de un hombre y una mujer previamente unidos (con otros consortes) que conviven actualmente con los hijos que la mujer tuvo en su unión anterior. La mujer, al contraer una segunda (o tercera) unión, suele llegar al hogar reconstituido con sus propios hijos, de tal forma que el hombre jefe de hogar no es el padre biológico de los hijos. En estos casos es frecuente observar la negligencia masculina respecto de la escolaridad de los niños-jóvenes, y su urgencia de que éstos se incorporen al mercado laboral.

Observamos también que muchos de los grupos domésticos extensos y en etapa de dispersión están caracterizados por una importante presencia de miembros de la tercera edad, quienes si bien colaboran en el trabajo doméstico, especialmente las mujeres, constituyen una carga en términos de la relación de dependencia (consumidores/generadores de ingresos), y en términos de los gastos en los que la familia debe incurrir debido a su mayor propensión a la enfermedad. Además, la presencia de viejos –que en algunos casos permite una mayor posibilidad de que la mujer/madre salga al mercado laboral porque ellos ayudan en el cuidado de los niños– se convierte en una carga adicional para las mujeres de la generación “sandwich”, que deben velar por el bienestar y cuidado de los hijos y los padres/suegros.

IV. Caracterización de las zonas estudiadas

El proceso de incorporación que estudiamos en esta ocasión es el de ciudades de 50 000 habitantes y más. Esto puede evocar barriadas urbanas marginadas o de muy bajos ingresos inmersas en la mancha urbana, imagen que resulta adecuada sólo en la mitad de los casos de estudio.[h] En Los Mochis, Sinaloa, la zona y la población abordadas están a medio camino entre la ruralidad y la vida urbana. La lista de la Encelurb consta de hogares de jornaleros de la caña residentes estacionales en el albergue cañero México, con una sola excepción. Esto significa que sus ocupaciones y modos de vida corresponden al sector primario y a campesinos pobres, respectivamente. Los casos estudiados en esta localidad, debido a que los jornaleros habían partido a sus comunidades serranas, corresponden, por el contrario, a los pocos hogares que permanecen todo el año en el lugar, y que por lo mismo participan en la vida urbana de manera consistente.

En La Isleta, Tampico, efectivamente se estudió una isla que sólo deja de serlo en los momentos de menor afluencia del río Tamesí. Sus habitantes tienen como ocupación principal una agricultura precaria dividida entre cultivos de subsistencia y comerciales (tomate y calabaza) y actividades de pesca comercial también caracterizadas por su baja inversión y redituabilidad. Sólo uno de los casos estudiados es ejidatario; uno tiene un título de propiedad heredado y no refrendado, y los demás son empleados de patrones terratenientes, que a cambio de trabajo les permiten cultivar las tierras en su propio provecho. La pesca tiene rendimientos muy variables que no sobrepasan los 400 pesos (brutos) a la semana y que en algunos casos y momentos no dan ni para el hogar del pescador. Cuando se visitó la isla, la única vía de comunicación era la acuática; esto le imprime un sello de aislamiento y total ruralidad, reforzado por la ausencia de cualquier servicio urbano. Sin embargo, comienzan a sentirse presiones urbanas: algunos propietarios de tierras empiezan a limitar el uso de éstas por parte de los pobladores, con el fin de aprovecharlos ellos mismos o sus familias, señal de que la isla está dejando de ser tan remota.

La Venta, en los cerros que dominan Acapulco, es una muy antigua población que fue la primera parada de la diligencia Acapulco-México, y un espacio de mesones y tabernas. También tiene formas de propiedad de tierra ligadas al campo, tierras comunales y ejidales que hoy están cubiertas de casas y deficientes vías de comunicación. Algunos se aferran a los cultivos de frutales en barrancas y en los pocos solares que aún quedan libres, y que todavía producen ingresos, pero la mayoría de los habitantes depende de la ciudad mayor y del desarrollo de "especialidades" barriales, como el pan, que se vende bien en la zona hotelera y urbana.

Coacotla también era un pueblo independiente de Cosoleacaque, pero –a diferencia de La Venta– mantiene cierta distancia física y social de la ciudad mayor, a pesar de que muchos habitantes recurren a los mercados urbanos de empleo y de bienes de consumo. El acceso a Cosoleacaque sólo es posible por camiones foráneos.

Las otras dos zonas estudiadas son, en efecto, barriadas urbanas de creación más o menos reciente, infraestructura deficiente, y en proceso de regularización. El de mayor pobreza (Las Granjas, en Tuxtla)

---

[h] El proceso de incorporación de 2002 se centró en zonas urbanas del tamaño ya descrito. Sin embargo, el proceso de incorporación se abrió a todas las localidades en un radio definido, que va desde 2.5 km en las ciudades más pequeñas, hasta 12.5 km en las mayores. Por esta razón, dentro del perímetro así definido se puede encontrar localidades y asentamientos que van desde lo muy rural hasta lo absolutamente urbano.

es el más precario también en términos urbanos, por su reciente creación y, quizá, por los bajos salarios de la zona. Asunción Castellanos, en Villahermosa, llama la atención por encontrarse en un recodo del río que se inunda con cada crecida. Los vecinos están invirtiendo cantidades inusitadas de recursos materiales y laborales en terrenos que fácilmente pueden dejar de existir, con una crecida o inundación más seria, además de que sus vidas y su salud corren serio peligro.

V. Incorporación

El nuevo método de incorporación por autofocalización es en principio superior a los dos anteriores (por censo en las comunidades rurales y por selección de áreas de AGEB en las semiurbanas)[i] por varias razones: 1) ya no se limita a que los entrevistadores descubran los hogares elegibles, lo que siempre implicó que algunos de éstos no fueran encontrados o que los jefes de esos hogares no se entrevistaran por estar trabajando fuera del hogar y que se produjeran errores de exclusión; 2) la autoselección en principio permite dedicar más tiempo a cada candidato potencial (porque se reducen los casos no elegibles), y verificar con cuidado la información, para evitar errores de inclusión; 3) origina o fortalece en la población la idea de que es posible actuar y no esperar a que el Estado lo haga; 4) asimismo, crea o robustece la noción de que el acceso a los servicios se logra mediante derechos y reglas universales y características sociales, y no gracias a la afiliación o simpatía partidaria, y en este sentido fortalece la noción y la práctica de la ciudadanía social.

En general, el nuevo sistema de módulos e incorporación por demanda funcionó bastante bien:

1) La mayor parte de las personas tuvo noticias oportunas, ya sea directas o indirectas, del proceso de incorporación por módulos y de las fechas respectivas.
2) La información, en su mayoría, incluyó el dato del apartidismo del Programa, aunque algunos candidatos a puestos de elección popular la manipularon para dar a entender que ellos llevaban el beneficio, lo que fue desmentido posteriormente.[j]
3) En las primeras evaluaciones (1998-2000) se encontraron sectores importantes de la población que rechazaban el Programa, instados en ocasiones por líderes partidarios. En la actual evaluación no se enfrentó ningún rechazo originado en un grupo político. Sólo un pequeño grupo evangelista de Coacotla pidió a sus fieles que no lo aceptaran, aunque ya los hubieran anotado, porque era cosa del Papa. Algunos fieles llevaron sus papeles para darse de baja y el enlace los recibió, pero no hizo el trámite. Las personas volvieron unos meses después para "reinscribirse"[k] y se encontraron con que seguían siendo parte de él.
4) Aunque no siempre llevaron sus papeles (credencial de elector y actas de nacimiento) la primera vez, normalmente lo hicieron en una segunda ocasión.
5) La mayor parte de los entrevistadores respondió a las dudas de los solicitantes para que pudieran completar la entrevista correctamente. Los entrevistados la califican como muy clara y casi siempre afirman que quienes la hicieron fueron claros y que oían con cuidado las respuestas.
6) Parece que el programa reaccionó de manera favorable a las sugerencias de algunos de sus propios funcionarios o de los municipios en regiones extremadamente cálidas del norte, donde los pobres

---

[i] Sólo aplicado en 2001. El método de focalización incluía una encuesta de características socioeconómicas en las áreas seleccionadas conforme al índice de marginación.

[j] Los candidatos que hicieron creer temporalmente a algunas personas que ellos eran responsables de que el Programa llegara a estos barrios por lo general dispusieron de información sobre el proceso de incorporación antes que los funcionarios locales.

[k] Los Procesos Generales de Operación en el apartado 7.4, página 129, de las reglas de operación 2003, no excluye la posibilidad de que una familia dada de baja pueda solicitar su reactivación siempre y cuando la baja no haya sido ocasionada por causas imputables a ella. Procedería entonces solicitar la reincorporación en casos de errores en la certificación de las corresponsabilidades.

adaptan un motor viejo de refrigerador o bien compran una máquina de aire lavado. Al principio del proceso de entrevistas en los módulos, todos los que tenían cualquier manera de enfriar su casa eran rechazados. Después de reuniones y explicaciones, de alguna manera se corrigió la ponderación de estos electrodomésticos, que dejaron de ser obstáculo para la incorporación.[l]

7) El proceso de verificación se hizo casa por casa excepto en la mitad de la colonia incorporada en Tuxtla Gutiérrez, donde los verificadores reunieron a las solicitantes y no visitaron las viviendas (es una colonia de reciente creación, sin calles ni números, muy accidentada y con un patrón de asentamiento muy irregular).
8) Los verificadores buscaron pertenencias escondidas y esto resultó en una proporción pequeña pero significativa de exclusiones. La verificación urbana, gracias a todo lo anterior, en general aporta información de mejor calidad que el censo rural[m] o que el sistema empleado en las localidades semiurbanas, debido a que los que resultan incorporables en los módulos ya saben que los verificadores van a revisar sus casas por dentro. Una ventaja adicional (al comparar este proceso con los métodos anteriores) es que los verificadores visitan cada manzana varios días, con lo cual las personas (mujeres jefas) tienen la oportunidad de ser inspeccionadas en más de una ocasión, aunque esto no siempre funcionó. Además, los verificadores preguntan a los vecinos si es cierto que ahí vive la familia en cuestión, y si no tienen camioneta u otros bienes. Esto conlleva riesgos, pero excluye más sistemáticamente a quienes dieron información falsa. Encontramos, sin embargo, un buen número de quejas (por parte de miembros de familias que no fueron incorporadas) sobre el exitoso procedimiento de otros que sí fueron seleccionados porque escondieron o sacaron de la casa los bienes y los electrodomésticos que dificultarían su ingreso al Programa. Una mentira común fue el abandono del marido, que en varios casos quedó expuesta.
9) En todos los casos, en la reunión de orientación se dieron detalles suficientes de la operación del Programa y de las corresponsabilidades, y ahí se confirmó la información sobre el apartidismo. Sin embargo, algunas reuniones de orientación se efectuaron en malas condiciones climáticas o técnicas, y no todas las mujeres captaron directamente la información, aunque entre ellas se la comunicaron.
10) Hubo elecciones transparentes de vocales en todos los casos, aunque en algunos lugares intervinieron los maestros y los responsables de los módulos o las clínicas de salud para proponer a las personas que después fueron ratificadas por las beneficiarias. La explicación que se dio fue que nadie quería el cargo, o que tenían la experiencia de que se eligiera a personas no capacitadas o no interesadas, y ellos en realidad buscaban alguien que conocieran y con la cual pudieran trabajar bien. Esto significa que todas las vocales nombradas en primera instancia siempre fueron elegidas o ratificadas por una asamblea. En una minoría de casos, las primeras vocales electas o designadas renunciaron, y hubo necesidad de volver a convocar para suplirlas. Las renuncias se explican por varias vías. En algunas ocasiones, ellas aceptaron los cargos sin tener información precisa de la carga y las labores específicas que implicaban. En otros, se dieron de baja del Programa o migraron. El abandono del puesto tuvo consecuencias en la coordinación con los funcionarios municipales, salud o educación, según el caso.
11) Las vocales de salud y educación en general tienen una buena idea de lo que deben hacer a partir de una sesión de capacitación específica, que dura aproximadamente siete horas, y están satisfechas con

---

[l] El enlace municipal de Ahome opina que fue muy positiva la modificación de la ponderación de las preguntas sobre equipo (en particular aire acondicionado), pero también que, después de esta modificación, fueron incluidos hogares con casas muy buenas, y que tal vez "se les pasó la mano" en la corrección.

[m] En las evaluaciones rurales se constató que la mayoría de los entrevistadores no entró a la vivienda.

ella. Las vocales de control y vigilancia[n] no están tan conformes con esta orientación, y una minoría importante dice que hay cosas que no saben si deben hacer o no.

12) Hubo posibilidades de corregir información inexacta[ñ] en bastantes casos, tanto en los módulos como en la verificación, lo que antes no sucedía.
13) El personal de salud recibió por vías formales la información esencial para operar el Programa, con una sola excepción.

Por el contrario, en las siguientes áreas hay necesidad de mejoría:

1) Ha disminuido el escepticismo ante las instituciones y los programas públicos. Sin embargo, hubo personas que "no se arrimaron y no creían que fuera cierto que les fueran a dar apoyo".
2) Seguramente, esta misma desconfianza y escepticismo provocan que algunas mujeres no crean la información de la radio o la televisión locales, ni la del perifoneo. Para muchas de las que sí acudieron, fue fundamental que alguien les asegurara que sí era cierto, que el Programa sí existía y ya se lo estaban dando a algún conocido. Suponemos que algunos nunca acudieron por falta de este incentivo adicional de credibilidad.
3) Entre los que nunca asistieron se encuentran sobre todo mujeres trabajadoras que no pudieron faltar a sus empleos. Las hubo, también, que no pudieron acudir al módulo por tener una carga doméstica demasiado pesada, especialmente el cuidado de niños pequeños.
4) En los grupos de enfoque una minoría nunca oyó los avisos radiales ni el perifoneo sobre el proceso de incorporación. En ciertas entrevistas con miembros de hogares no beneficiarios también aparece este problema, sobre todo en zonas muy alejadas donde los automóviles no pueden pasar.
5) Algunas personas que en principio se enteraron del proceso por medios indirectos, y recibieron información falsa (que *Oportunidades* había llegado por un partido, que iban a reclutar a sus hijos para la guerra en Iraq, que era para personas que no mandaban a sus hijos a la escuela, que tenían que esconder todas sus pertenencias).
6) En las barriadas más irregulares y recientes, los funcionarios convocaron a los y las líderes reconocidos para que ellos se encargaran de la difusión. Esto mejoró la penetración en las barriadas, sobre todo en las formadas después de 2001, pero dio a los líderes una ventaja de información, que les permitió comunicar a sus clientes políticos qué era lo que debían decir y qué no, y qué cosas debían esconder. Esta estrategia (instruir para mentir) funcionó en unos casos y no en otros. Por otra parte, el carácter activo o pasivo de los líderes influyó en que sus representados recibieran o no información suficiente y oportuna. En unos pocos casos las líderes fueron electas vocales, y esto tiene ventajas y desventajas.
7) Los rumores sobre el Programa alentaron y desalentaron erróneamente a candidatos potenciales. Como no hay una sola razón que los entrevistadores de los módulos puedan dar al rechazado, esto hacía que corrieran rumores inexactos: "Si tienes refrigerador (o muros de material, o piso de cemento, o televisión, o marido) no te dan. Mejor ni vayas".
8) En general, a pesar de que los módulos estuvieron abiertos tres meses, en algunos momentos hubo grandes aglomeraciones, sobre todo al principio. Funcionó un sistema de fichas en general ordenado, pero que hacía que las personas fueran dos veces en un mismo día al módulo, y que pasaran allí

[n] Las vocales de vigilancia se identifican a sí mismas con esta denominación.

[ñ] Una inexactitud que podría excluir a un hogar correspondía a preguntas relativas a la calidad de la construcción. Si una jefa de hogar reportaba que los muros de su casa eran de material, o sus pisos de mosaico, o sus techos de ladrillo o concreto, con facilidad quedaba excluida. Sin embargo, lo más común en estos hogares que están en proceso de construir su hogar, es que esas mejoras correspondan a una pequeña parte de la vivienda. Con frecuencia los titulares potenciales volvían al módulo a explicar que las mejoras eran parciales, o correspondían a un área aún no habitable mientras que el grueso de la vivienda era de otros materiales, lo cual podían hacerlos calificar.

en total hasta siete horas. Tenemos noticias de que, en algunos lugares, la gente optaba por pernoctar en la calle, fuera del módulo, para tener certeza de que les correspondería ficha. La mayoría de las personas salió de su casa muy temprano, a las 5:30 o a las 6:00 horas, para llegar a buena hora al módulo de solicitud. En casi todos los casos, las personas tuvieron que ir más de una vez al módulo de entrevistas.

9) En Ahome se usó un sistema de fichas "precuestionario" que era llenado por funcionarios municipales con la información básica de identidad, dirección y composición del hogar, antes de que los candidatos pasaran a la entrevista propiamente dicha. El propósito de las autoridades municipales al diseñar e imprimir estas fichas era simplificar el proceso de selección. Algunas personas las recibieron en su casa y una, en particular, opinó que ella ya había respondido el "cuestionario de *Oportunidades*" antes de llegar al módulo, lo que causó confusión en nuestros investigadores de campo, puesto que el cuestionario para la selección de beneficiarios no puede imprimirse ni circularse.

10) Los estudios de caso de hogares no beneficiarios, y en particular los encabezados por mujeres sin cónyuge, muestran que el tiempo que era necesario dedicar al proceso de incorporación en algunas ocasiones hizo impracticable el proceso para ellas, ya sea porque no tuvieron tiempo de ir al módulo, o fueron una o dos veces y no les tocó turno, o les faltó un papel, o lograron completar la entrevista exitosamente pero no pudieron faltar a su trabajo en los días de verificación y ésta no se realizó; encontramos una cantidad significativa de hogares encabezados por mujeres excluidos del programa que por sus características deberían haber sido considerados.[o] Aunque en términos precisos no se trata de errores de exclusión, puesto que la mayor parte de ellos se autoexcluyó, sí se debe valorar que su no incorporación es un problema que debe corregirse.

11) Hubo ciertos problemas cuando algunos solicitantes de incorporación, y en especial unos muy pobres, como jornaleros agrícolas, carecían de documentos de identidad o sólo llegaban a sus casas de noche. Los verificadores hicieron varias visitas a las manzanas en cuestión y los candidatos tuvieron más de una oportunidad de recibirlos, pero algunas jefas de hogar, y especialmente las que no tenían cónyuge, perdieron más de un día hábil por esta razón.

12) En varios casos hubo beneficiarios seleccionados e "incorporados" con toda la papelería sobre las corresponsabilidades que nunca recibieron sus pagos. Durante un par de meses, ellos, las vocales y los enlaces municipales hicieron trámites para aclarar la situación, pero unos tres meses después fueron informados de que no habían sido incorporados, y que debían dejar de cumplir con sus corresponsabilidades. Estos casos son llamados "código 21" en algunas localidades. Esto significa que faltaron recursos al Programa, y que, según la información provista por los enlaces municipales, en las seis localidades estudiadas hay aproximadamente 16 000 hogares seleccionados e incorporados esperando presupuesto. Los que fueron notificados oportunamente de su "congelamiento" o de que estaban en "código 21" no tuvieron mayores problemas, excepto el no saber por qué algunos recibieron los beneficios y otros no. Los que estuvieron haciendo trámites y después fueron informados de que no recibirían las transferencias sí están inconformes, porque invirtieron mucho tiempo y esfuerzo y en un principio recibieron información errónea. Parece, además, que algunos de éstos (por lo menos eso les dijeron) tendrán que volver a participar en todo el proceso, lo cual resulta innecesario, a menos que, por algún problema técnico, su información se haya extraviado.[p]

---

[o] No se afirma que la proporción de hogares encabezados por mujeres que quedó fuera por estas razones sea mucho más alta que la de otro tipo de hogares. Sí se afirma, sin embargo, que una buena cantidad de hogares muy pobres encabezados por mujeres que trabajan, y particularmente con hijos pequeños, quedó fuera.

[p] Las autoridades centrales del Programa comunicaron a los autores que las familias en "código 21" no deberán volver a realizar el proceso de selección e incorporación, sino que quedarán incluidas cuando haya presupuesto para ese fin.

13) Igualmente, identificamos casos en los que alguno o varios de los hijos fueron incorporados como becarios, pero en la práctica la titular o mujer beneficiaria sólo recibe el pago correspondiente al apoyo alimentario. Estas mujeres están inconformes y sumamente desconcertadas.
14) Los directores y maestros sin experiencia con el Programa (entre la mitad y la tercera parte del total) no recibieron información del Programa por vías formales adecuadas. Esto parece ser consecuencia del incumplimiento o abandono por parte de algunas vocales, o de que las vocales fueron capacitadas después de iniciado el año escolar. Ellos fueron aprendiendo poco a poco. El teléfono 800 al que tienen acceso resolvió sus dudas en pocos casos. Es necesario instaurar un canal seguro y bien informado de capacitación del personal de salud y educación.
15) Lo anterior repercutió en un mal registro de asistencias durante un bimestre, la reducción de las transferencias correspondientes a becas, y "correcciones" posteriores que afectan el cumplimiento de las corresponsabilidades. En una localidad se instruyó a los maestros para que a todos los alumnos les pusieran asistencia completa durante el segundo bimestre. No obstante, el hecho de que, en el segundo bimestre, tanto los cumplidos como los incumplidos hayan recibido transferencias completas produjo desorientación.
16) Las vocales siguen siendo personal honorario; además de cumplir con las labores propias del Programa, adquieren responsabilidades en la organización de faenas y labores comunitarias generales, o para las escuelas y clínicas. Algunas vocales afirman que en la reunión de capacitación les avisaron que tenían que organizar dichas faenas. Aproximadamente la mitad pide una colaboración de entre un peso por viaje (cuando es necesario) o diez pesos por pago bimestral para hacer llamadas telefónicas y trámites. Esto no está normado, aunque algunos enlaces municipales lo advirtieron y lo recomendaron a las beneficiarias desde la reunión de orientación. Algunas beneficiarias piensan que es corrupción; otras están de acuerdo.
17) Múltiples actores locales con o sin poder real influyen en la definición de las corresponsabilidades y encaminan el Programa hacia objetivos no previstos. Casi siempre éstos son legítimos, como barrer las calles; "descacharrar" las casas para prevenir el dengue y el paludismo; instar a las mujeres a hacerse el examen de cáncer, o estimular a los estudiantes a mantener cierto promedio en la escuela. Esto tiene varias consecuencias: en primer lugar, las faenas recaen casi siempre sobre las mujeres, que ya tienen una carga significativa como madres y amas de casa, mujeres trabajadoras y titulares del Programa, lo que incluye ser responsables de asistir a las pláticas y poner en práctica las recomendaciones; llevar a los hijos a sus citas y sus charlas; recoger y administrar suplementos alimenticios; arreglar dudas y tramitar papeles en la escuela, y reunirse con las vocales (se les ha llegado a convocar hasta una vez a la semana). En segundo lugar, desorienta a los beneficiarios, que reciben información y peticiones diferentes en las reuniones del Programa y en otros ámbitos. Por último, la amenaza de excluir a una persona del Programa podría materializarse, si los maestros o médicos reportan ausencias o que una familia se mudó. Convendrá vigilar que esto no suceda, aunque las vocales de vigilancia podrían, ellas mismas, reportar el caso.
18) Es tal la presión de las corresponsabilidades sobre las mujeres que encontramos un caso en el que ella ha optado por renunciar a su empleo porque piensa que será imposible combinar sus cargas domésticas, sus labores como trabajadora a cambio de un ingreso, y sus corresponsabilidades como titular del Programa Oportunidades. Como el ingreso que logra obtener esta mujer es un ingrediente crucial en su economía familiar, lo que ha hecho es buscar ocupaciones más flexibles y compatibles (como la venta callejera de diversos artículos).

En síntesis, en la gran mayoría de las localidades y los hogares, el nuevo proceso de selección, por contraste con el anterior, en nuestra opinión facilita la incorporación de beneficiarios que no viven en una calle o manzana designada previamente por información censal o por las autoridades locales; da más opor-

tunidad a las mujeres que tienen empleos, y poco a poco va creando la noción de que el acceso a estos programas es un asunto técnico que depende de las características del hogar. Se desmintió a los candidatos políticos y líderes locales que quisieron aprovechar el Programa, aunque esto en algunos estados se hizo después de las elecciones. Es muy probable que las aglomeraciones y confusiones generadas disminuyan en el futuro por el simple conocimiento acumulado en los beneficiarios potenciales y en el personal a cargo del proceso, aunque recomendamos que se atiendan los problemas ya detallados.

VI. Impacto

Aunque el diseño de la investigación de este año fuerza a ser cautos en la definición de los impactos y de los grupos domésticos más o menos impactados, hay un conjunto de áreas relevantes para el Programa en las cuales encontramos pertinencia del Programa Oportunidades y efectos claros. La pertinencia se refiere a la duda existente al inicio de la evaluación sobre los niveles de pobreza en estas zonas urbanas. Después de analizar la información de los 36 hogares estudiados, concluimos que es conveniente que los que sean seleccionados en estas zonas urbanas sean atendidos. Aunque sus ingresos son más altos que los registrados en zonas rurales, están forzados a consumir más, dado que el autoabasto es mucho más difícil en zonas urbanas. Por otra parte, gastan más tiempo y dinero en los traslados urbanos (para llegar al trabajo o a la escuela) y en los satisfactores esenciales, porque sus medios de provisión son inadecuados, o se enfrentan a servicios deficientes, informales o inexistentes para conseguir satisfactores. La gran mayoría de los hogares estudiados paga servicios más caros que los rurales y que los habitantes de zonas urbanas dotadas de todos los servicios. En este sentido, la formalización y legalización de la provisión de servicios influye muy favorablemente en su economía. Ejemplo de lo anterior es el agua, que es muy cara, y los vecinos deben hacer cooperaciones para pagar pipas. Una vez que se dota a las barriadas-pueblos de este servicio y que los hogares realizan las obras de conexión a la red, el costo baja de modo sustancial. La única excepción a esta regla es la electricidad. La formalización de la instalación eléctrica aumenta en gran medida su costo. Seguimos encontrando recibos de luz absurdos, de hasta dos mil pesos en hogares que sólo tienen cuatro focos y una televisión. Hay pueblos enteros (Coacotla) en movimiento de resistencia al cobro de la electricidad. No profundizamos en las razones de estos cobros específicos, pero la mayor parte de los pobladores señalan y reconocen el hecho, aunque sus recibos sean menores.

El segundo factor que obra en contra de las economías de estos hogares es que, por encontrarse alejados de la zona propiamente urbana y porque los empleos que pueden desempeñar son los menos calificados y peor remunerados, el costo de acceso al empleo y a las escuelas es proporcionalmente muy alto. Hay pocos empleos en estas manzanas. La mayor parte está lejos y para llegar a ellos hay que caminar y tomar uno o dos transportes, que merman desde ocho hasta 20 pesos los ingresos obtenidos en el día (no incluimos en este cálculo los que afirman que deben tomar un taxi, lo que es aún más caro). Si se toma en cuenta que el ingreso de una mujer por lavar y planchar ajeno en casa de la patrona es de entre 40 y 60 pesos por un día,[q] el ingreso neto se reduce a 20 y 52 pesos, lo que es inferior al salario de un jornalero, que normalmente es transportado por su patrón.

El acceso a las escuelas implica también caminar varias horas o gastar parte importante de los ingresos familiares en el transporte urbano. Las grandes distancias, combinadas con la inseguridad que se vive en las calles, hacen que las madres agoten el de por sí escaso dinero que tienen destinado al "gasto" en los camiones urbanos para que sus hijos vayan a la escuela. En muchas ocasiones, especialmente en el caso de los traslados de las niñas y las jóvenes, las madres expresaron el temor de que sus hijos e hijas caminen a la escuela, en particular en las mañanas cuando todavía está oscuro.

---

[q] Éstos son los ingresos típicos registrados en los estudios de caso, lo cual también indica que las zonas urbanas que se estudian en esta ocasión se encuentran entre los de menores salarios del país.

La situación paradójica de estos hogares, que están en las ciudades, pero no gozan de la urbanidad, fue destacada en el reporte final del diagnóstico basal del programa Hábitat.[18] En ese documento se afirma que una buena parte de las desventajas de estas barriadas y hogares se sintetizan en *acceso*. En otras palabras, están en la ciudad, pero tienen dificultades para acceder a ella. En síntesis: en los seis poblados conurbanos y barriadas estudiados los hogares están en la ciudad, pero carecen de la mayor parte de los beneficios asociados a las zonas urbanas. Los hogares, por lo mismo, necesitan el apoyo de un programa como *Oportunidades*.

Se observa, por otra parte, que el proceso de selección tanto de las zonas de atención como de los hogares a partir de información en la que se privilegian los activos de la vivienda y del hogar, la clase de servicios urbanos y los índices de hacinamiento y dependencia económica, determina que el tipo de hogar seleccionado (con la excepción de las unidades domésticas de jornaleros en el albergue cañero México) viva en una morada precaria, habite una zona no regularizada, carezca de equipo doméstico y, por ende, que esté en proceso de regularización, dotación de servicios y de mejoramiento de la vivienda. Este proceso resulta de definiciones y prioridades de política social establecidas por el Programa. Sin duda, si para definir a los hogares elegibles se reduce la ponderación de la calidad de la construcción y de la dotación de servicios y se aumenta la del nivel de ingresos, se encontraría que aumenta la proporción de hogares elegibles más pobres por ingresos que por activos que viven cerca de los centros de las ciudades, que habitan vecindades o viviendas antiguas deterioradas, y los compuestos por adultos mayores desempleados o con pensiones insuficientes. Como opción programática de *Oportunidades*, la preferencia por el tipo de hogar seleccionado se justifica porque se trata en su mayoría de hogares jóvenes con hijos jóvenes, que enfrentan o enfrentarán pronto el dilema educación frente a trabajo infantil o juvenil, y que tienen problemas para gozar de servicios de salud y educación y para darles continuidad. Un riesgo que resulta de esta opción es que, por tratarse de este tipo de hogar y asentamiento, las familias invierten una proporción considerable de su tiempo y dinero en cumplir con las corresponsabilidades del programa, lo que disminuiría en hogares del otro tipo mencionado.

Vivienda

Cuando los asentamientos con alto grado de marginación y rezago y los hogares que habitan viviendas precarias, irregulares y con pocos servicios tienen la oportunidad, invierten una proporción notable de su tiempo y de sus ingresos en mejorar su barrio, su tenencia y su vivienda. Esto varía en cada caso. Coacotla, por ejemplo, es un poblado con pocos servicios, pero donde la población ha habitado desde hace tiempo. Esto significa que cuentan con algunos servicios formales (electricidad) y que han tenido mucho tiempo para adecuar sus viviendas. Sin embargo, en la mayor parte de los asentamientos las viviendas son en extremo precarias.

No es sorprendente que uno de los impactos más fuertes y perceptibles de la incorporación al Programa sea la mejora de la vivienda. Los hogares han reemplazado y construido muros, cambiado láminas de cartón enchapopotado por láminas de zinc o techos de material, conectado sus viviendas a la red de agua urbana, o han hecho contratos de electricidad. Aunque esto es parte de la "historia natural" de las barriadas,[r,8] se percibe más entre los hogares beneficiarios que entre los que no lo son. Además, en la

[r] Esta "historia natural", por otra parte, tiene normalmente un lado perverso, que en este caso se está superando. Cuando los hogares pobres que fundan, compran o invaden una barriada no tienen los ingresos suficientes, por lo regular pagan una parte de los costos de la regularización, la mejoría de la vivienda y la dotación de servicios urbanos, pero, al no poder mantener sus aportaciones a estos procesos, se ven forzados a abandonar o vender su lote para volver a comenzar el proceso en otra barriada, aún más distante de la ciudad (ver referencia 8). En este caso están teniendo éxito en participar en el proceso, lo que llevará a una sustancial reducción de sus niveles de pobreza patrimonial, y a una economía en el acceso a la ciudad.

evaluación 2001-2002 de zonas semiurbanas encontramos que el principal factor que explicaba la mejoría en la vivienda era la migración a Estados Unidos de uno de los miembros o de un pariente cercano y las remesas enviadas. Por la razón que sea, en esta ocasión se descubrió mucha menos migración de este tipo, y por lo mismo menos remesas y menos mejoría de la vivienda por este conducto. Esto significa que la incorporación a *Oportunidades* es el principal factor de progreso en este aspecto para los hogares estudiados en esta ocasión.

No debe pensarse que la mejoría de la vivienda constituye una desviación de los objetivos del Programa. Los hogares están cumpliendo con sus corresponsabilidades y las carreras educativas se están alargando con éxito (ver *infra*). Por el contrario, es un efecto del Programa derivado de las condiciones objetivas de la mayor parte de los hogares seleccionados en esta etapa, que debe entenderse como un proceso de superación de su pobreza patrimonial.

Sin embargo, y como se señaló,[2] no debe inferirse que los hogares han solucionado rápidamente los problemas relacionados con la seguridad de la tenencia, la mejoría de la vivienda y la dotación de servicios. La inmensa mayoría de los hogares, tanto beneficiarios como no, habita viviendas muy precarias en barrios y asentamientos "rurales" rezagados y marginados de la urbe. En este sentido, el ampliar la colaboración con programas como Hábitat puede rendir frutos claros. Se evaluaron los primeros impactos de *Oportunidades* en dos barrios coincidentes con Hábitat, en La Venta (Acapulco) y Asunción Castellanos (Villahermosa). En 2002, un equipo dirigido por Rodríguez y Escobar había efectuado diagnósticos sociales basales para ese programa en dichos barrios. En la evaluación de 2003, sin embargo, se halló que ese programa no había comenzado a operar. El enlace municipal de Acapulco creía que pronto se pondría en práctica, el de Villahermosa afirmó no saber si se aplicaría. Esto significa que en la evaluación no pudo establecerse si el funcionamiento conjunto de los dos programas producía impactos distintos al de cada uno de manera independiente.

Educación

Al igual que en anteriores evaluaciones, la educación mejora en los hogares beneficiarios frente a los no beneficiarios en dos sentidos: la prolongación de la carrera escolar y la mejoría en la asistencia a la escuela y el cumplimiento con las obligaciones marcadas por ésta, tanto económicas como académicas.

De la misma manera, se advirtió en entrevistas con maestros y en grupos focales con jóvenes, madres y padres que las expectativas escolares están aumentando. Con frecuencia en los grupos de enfoque hay uno o dos jóvenes (tanto mujeres como hombres) que se proponen estudiar una carrera como el magisterio o la medicina (uno o dos casos en cada grupo de enfoque, que constan de entre 8 y 10 participantes). Recuérdese que estudiamos zonas particularmente pobres de ciudades no prósperas. La reacción de los otros participantes va desde el escepticismo hasta el entusiasmo. Con frecuencia también estos jóvenes expresan que sus padres los apoyan.

Los niveles de satisfacción de los padres y de los alumnos con los servicios educativos son muy diversos, aunque se pueden señalar los siguientes factores como centrales en su satisfacción o insatisfacción: en primer lugar, las cuotas y el aumento de las mismas a partir del proceso de incorporación a *Oportunidades*; en segundo lugar, la calidad del trato y de la enseñanza, lo que está muy relacionado con ausencias de los maestros; en tercer lugar, la calidad de la infraestructura y el equipo, lo que con frecuencia redunda en cuotas o gastos (como aportar el propio mesabanco).

Los varones padres de familia siguen siendo los más escépticos, fatalistas o realistas en cuanto a la educación de sus hijos. En particular, señalan que la continuación hacia la educación media superior o superior depende de dos factores: que la familia pueda pagar los gastos diarios y anuales en cuotas, ropa, transporte y materiales escolares (hay familias que gastan 30 pesos diarios en materiales para sus hijos de

secundaria y en los uniformes se invierten cantidades muy elevadas de los ingresos familiares), y que los hijos puedan encontrar empleos de tiempo parcial o con horarios apropiados o flexibles que les permitan asistir a la escuela. Si los ponen a "rolar turnos"[s] en su trabajo, como decía un padre de La Venta, tienen que abandonar la escuela.

También hay consenso en cuanto a la asistencia. Las familias y los jóvenes con frecuencia afirman que no ha habido mejoría sustancial, porque desde ciclos escolares anteriores los hijos sólo faltan cuando se enferman o cuando alguien más de la familia está enfermo y ellos deben suplirlo o cuidarlo (sobre todo, pero no exclusivamente, las jóvenes). Una parte significativa de los jóvenes de los grupos de enfoque afirma que en el ciclo anterior no faltaron más de dos días, y eso por causas como la anotada. Los maestros, por el contrario, aseveran que la asistencia ha mejorado notablemente, en la misma proporción que la capacidad de atención de los alumnos.

Los maestros, en su mayoría, aseguran que son flexibles y no anotan ausencias cuando éstas son justificadas por los alumnos o sus familias. Sin embargo, como se explicó en el apartado anterior, la falta de capacitación de ellos o de los directores en las reglas de operación[t] ha ocasionado que en algunos casos sean excesivamente estrictos, en particular en el registro de las asistencias y ausencias en los niveles medios, cuando a cada clase corresponde, en el sistema escolar, una asistencia o ausencia, lo que suma siete en el día y excluye de la beca a los que faltan medio día en un mes. Los maestros también expresan que algunos alumnos engañan a sus padres, y salen de sus casas, pero no asisten con regularidad. Los padres se han quejado cuando llegan las becas incompletas, y los maestros entonces les revelan que sus hijos se ausentan a escondidas. En cualquier caso, los maestros opinan que la inclusión en el Programa ha "interesado" a alumnos y padres en la escuela. Difieren sus explicaciones: mientras que para algunos se trata del puro interés económico (una minoría),[u] para otros el tipo de incentivos y corresponsabilidades del Programa es el camino a seguir, aunque a esta afirmación le sigue otra que dice que "hay más alumnos que lo necesitan" o "aquí a todos les serviría el Progresa (u *Oportunidades*)".

Varios maestros confesaron que, aunque el Programa no lo señale, ellos comunican a los becarios que deben mantener un promedio determinado para seguir en el Programa. Los que lo hacen piensan que sí funciona. No tuvimos noticia de que se manipulara en realidad la corresponsabilidad para excluir a los que no llegan a este promedio, pero conviene advertir que éste es un peligro.

En cuanto a reanudar carreras escolares interrumpidas, algunas madres señalaron que deseaban que sus hijos las continuaran, o bien que estaban haciendo trámites en escuelas vespertinas, o para adultos. El escaso tiempo transcurrido entre el inicio de las transferencias y el estudio (de entre 10 y 6 meses) hacía muy poco probable que los hijos que hubieran deseado reanudar su carrera escolar lo hubieran logrado con éxito en el momento del estudio (recuérdese que los trámites de inscripción tienen que hacerse seis meses antes del comienzo de clases). En el curso de la evaluación anterior[2] se encontraron obstáculos burocráticos fuertes para el regreso a la escuela de niños y jóvenes que llevaban más de un año sin asistir a ella. En la actual evaluación no surgió este problema, aunque sí existen los casos de dos jóvenes que asisten como oyentes en secundaria y esperan regularizar su situación en el siguiente ciclo escolar.

Tres factores obran en contra de la continuidad escolar: el costo de oportunidad de los estudios (que, como vimos, puede salvarse cuando se consiguen empleos de horario flexible), el costo directo e indirecto de la educación, y la oferta educativa. Respecto al costo directo, sí ha habido un aumento en las cuotas

---

[s] "Rolar turnos" significa estar disponible para realizar turnos diurnos una semana y turnos vespertinos o nocturnos la siguiente, lo que hace imposible mantenerse en una escuela con horario fijo.

[t] Hasta el momento de la evaluación.

[u] Algunos maestros y directores señalan que antes los padres no iban a la escuela cuando les reportaban ausencias de sus hijos, y ahora, "por mantener la beca", sí lo hacen.

exigidas por las escuelas en por lo menos tres de los establecimientos estudiados (se tiene información de 18). Una parte de estos aumentos es justificada por las autoridades escolares como mejoras que no se habían hecho y que ahora, gracias a las becas de *Oportunidades*, se deben realizar (muros, mallas ciclónicas, reparaciones, equipamiento).[v] Es un hecho que muchas escuelas niegan calificaciones y certificados a los alumnos que no han cubierto cuotas de diversos tipos, y que éstas han aumentado de un ciclo escolar al siguiente.

En los costos indirectos destacan el transporte y los almuerzos. En educación primaria con frecuencia se trata de escuelas cercanas a los domicilios, y los hijos pueden caminar a su casa en el receso del almuerzo.[w] En secundaria esto ya no es posible, y el gasto por el alimento y un refresco es de 10 pesos. A través de este estudio, se ha averiguado que el transporte absorbe 80% de la beca *Oportunidades* en los primeros años de secundaria, a lo que habría que agregar la alimentación en la escuela, los útiles y las cuotas.

En cuanto a la oferta educativa, se encontró por segunda vez que la falta de espacios y equipo en el nivel de secundaria limitan la escolaridad y el ingreso como becario al Programa.[x] Varios directores de secundaria comentan que tuvieron que ampliar grupos, y en un caso que no fue posible absorber la demanda inusitada generada por el Programa. Un segundo aspecto de la oferta educativa corresponde a la calidad. El gobierno federal está poniendo en práctica programas encaminados a mejorar la calidad de la enseñanza, particularmente el llamado "Escuela de Calidad". Sin embargo, encontramos que este programa funciona de maneras muy diferentes en las localidades estudiadas. Mientras que en algunas el acceso a fondos adicionales implica un seguimiento mucho más cuidadoso de la educación y nuevas formas de capacitación de los maestros,[y] en otras es simplemente una hoja que se llena para acceder a recursos, sin ninguna consecuencia en la educación misma.

Prolongar la carrera escolar y mejorar la asistencia y el desempeño (cumplimiento de las obligaciones académicas, no necesariamente en mejoría de calificaciones), como consecuencia de las transferencias de *Oportunidades*, es un hallazgo general de esta evaluación.

Salud

La evaluación se realizó en el momento en que acababan de abrirse los módulos especiales SS-Oportunidades o IMSS-Oportunidades. En varios casos, la opinión sobre los servicios refleja la reorganización de éstos, que siguió a la incorporación de beneficiarios urbanos.

En esta ocasión se presenta una síntesis de los niveles de satisfacción de los usuarios de servicios de salud. Esto es posible porque los beneficiarios se concentran en sólo una o dos clínicas en cada zona urbana estudiada.[z] Las apreciaciones que se hacen a continuación se basan primordialmente en los usua-

---

[v] En este sentido, hace falta transparencia en las escuelas. En algunas, hubo contradicciones cuando se afirmó que la cuota se requería para una mejora específica, y otro funcionario, o los padres de familia, aseguraron que esa mejora iba a ser pagada de fondos especiales del gobierno para tal fin (casos concretos: reposición de vidrios, mesabancos).

[w] No siempre es así. Hay algunas madres que, por temor a los asaltos y las agresiones a sus hijos en los trayectos, los acompañan en autobús urbano y los esperan fuera de la escuela hasta que salen; ello aumenta el gasto de transporte.

[x] En el curso de la evaluación semiurbana de 2001-2002, un director de secundaria afirmó que algunos alumnos de familias con *Oportunidades* no habían podido inscribirse por falta de cupo. Lo mismo sucedió en esta ocasión. No se sabe si esos alumnos fueron reubicados en otras escuelas.

[y] Los maestros en escuelas donde el Programa "Escuelas de Calidad" sí implica más trabajo no están muy satisfechos porque, aunque ellos reconocen que la calidad de la educación mejora, no ha mejorado su salario (no cotejamos los salarios antes y después del Programa).

[z] A diferencia de las escuelas: en los grupos focales, con frecuencia coincidían personas que asistían (o cuyos hijos asistían) a una pluralidad de escuelas, lo cual hace difícil apreciar cuáles son buenas o malas en su opinión y por qué.

rios. Sin embargo, los médicos fueron entrevistados sobre los mismos temas, y cuando su opinión difiere de la de los beneficiarios así se consigna.

Como en anteriores evaluaciones, los niveles de satisfacción de los beneficiarios van desde absolutamente positivos (clínica-hospital El Recreo, en Villahermosa), hasta los notoriamente negativos (Clínica del kilómetro 4 de la carretera al Sumidero, Tuxtla Gutiérrez). Hemos analizado los factores que mencionan los beneficiarios y no beneficiarios, las vocales de salud y los propios médicos para establecer qué origina estos juicios diversos. El más positivo (El Recreo) tiene que ver con la capacitación del personal médico y de enfermería, el poco tiempo de espera para revisiones y consultas, y el buen trato y cuidado puesto en las consultas. En esta clínica también sucede que cuando los dos médicos adscritos a *Oportunidades* están saturados, otros galenos pueden hacer las revisiones y dar consulta. La única queja notable sobre esta clínica es que, durante los dos primeros bimestres del Programa, cuando las beneficiarias no habían recibido aún sus aportaciones, hubo una gran cantidad de errores en la consignación de asistencias y ausencias a las revisiones, lo que provocó disminuciones en las transferencias cuando éstas finalmente llegaron. Todo indica que éste fue un error debido a la poca capacitación del personal de salud, lo cual resulta excepcional (en su mayoría los formatos de titulares y de las clínicas se llenaron de manera correcta desde el inicio de la operación del Programa).

La opinión negativa sobre la clínica del kilómetro 4 surge de los maltratos a los pacientes por parte del médico y de la enfermera y del cobro de cuotas; además, a pesar de que las beneficiarias tienen que recorrer distancias extensas, con frecuencia no hay servicio o el médico termina de hacer revisiones y de dar consultas antes de tiempo, por lo que deben regresar a sus casas y volver a intentarlo; ello resulta a que, en ocasiones, se les anota falta. A pesar de todo, tres mujeres (una tercera parte) del grupo de enfoque consideran que el servicio está “bien” o “normal”. Ésta es una clínica muy mal abastecida en equipo y medicamentos. El médico afirma que la dotación de medicina sólo cubre 10 ó 15% de sus necesidades. Hay una gran disparidad entre lo afirmado por beneficiarias y por el médico en varios aspectos, sobre todo en cuanto a revisiones de cáncer cérvico-uterino. Mientras que el galeno asegura que cumple con 80 u 85% de las metas, las mujeres entrevistadas declaran que en esa clínica nunca les han ofrecido ni practicado el examen. La vocal de salud entregó una queja a las autoridades estatales correspondientes, lo que originó un careo ríspido entre los superiores y el médico en presencia de las denunciantes. Después de esto, algunas dicen que el trato hacia el grupo quejoso empeoró, y otras que sigue igual.

Respecto a las demás manzanas, en La Venta la opinión es en general muy positiva de la clínica El Renacimiento, y negativa sobre la clínica del barrio. La primera es una clínica-hospital del IMSS a la que se le agregó el servicio a beneficiarios del Programa, la segunda es una clínica antigua que opera desde hace muchos años en La Venta, y donde se redujo el personal en 1996, por lo que se dejó de atender partos y se redujo el horario. Los beneficiarios se quejan de la falta de medicamentos y de las largas esperas.

En Los Mochis la opinión tanto de la clínica que ya prestaba servicios como del nuevo módulo de *Oportunidades* es positiva, con las salvedades generalizadas de las largas esperas y la falta de medicamentos.

En La Isleta la población se atiende en Tancol, en tierra firme, y la opinión es medianamente positiva. El personal de salud completo también se ha trasladado desde hace tiempo a la isla cada seis meses para revisar a la población, dar consulta médica y dental, y ofrecer algunos medicamentos. Hace un par de años, la clínica puso en práctica un sistema de fichas, lo que hace que las esperas sean largas, pero no hay quejas de maltratos.

En Coacotla el nivel de satisfacción es bajo. En el grupo de enfoque seis personas opinaron que era malo, y dos que era bueno. La clínica no cobra ni por revisiones ni por consultas, pero pide cooperaciones cuando hay que hacer adecuaciones o ampliaciones, y hay insatisfacción entre los hombres porque aportaron y ayudaron a construir y reconstruir varias instalaciones y una de ellas no se usa, y entre las mujeres porque el médico pidió a la vocal que reuniera dinero para equipo y, aunque hubo transparencia en el reporte de ingresos por estas cooperaciones, la vocal no ha dado cuenta de la totalidad de la cantidad

recibida. Existen tres razones para las malas opiniones: la saturación y las largas esperas (para asegurar lugar hay que hacer fila para sacar ficha entre las cuatro y las seis de la mañana), falta de medicinas, y suspensión de consultas programadas. Sin embargo, en Coacotla no hay cobros por consulta ni por revisiones; sólo se piden cooperaciones para ampliaciones, compra de equipo y adecuaciones. También hay diferencias entre las cargas de trabajo: los participantes en los grupos focales de hombres y mujeres, que pasan largas horas esperando, afirman que se atiende a 15 personas en la mañana y 10 en las tardes. El médico asegura que son 60.

Sobre la otra clínica que da servicio a algunos beneficiarios de Las Granjas, en Tuxtla, en el propio barrio, la opinión fue en general positiva.

Después de revisar el conjunto, las razones expresadas parecen sustentar los juicios de los entrevistados, aunque, al comparar unas clínicas con otras, la de Coacotla recibió, aparentemente, una calificación baja respecto a los servicios ofrecidos por la generalidad de las clínicas. El factor importante en su contra es que hay que presentarse entre las cuatro y las seis de la mañana para ser atendido. Seguramente, la clínica de Tancol que sirve a La Isleta también podría recibir una calificación más positiva. En general, los factores que definen la satisfacción o insatisfacción de los usuarios son: 1) la eficiencia del sistema de revisiones de población beneficiaria en salud (sacar ficha en la madrugada y regresar a esperar horas, *versus* presentarse a una hora acordada y ser atendido tras una corta espera); 2) la calidad del trato del médico y la enfermera, y 3) los cobros, la agilidad de la atención a enfermos, y la provisión o falta de medicamentos.

Se solicitó a los médicos o enfermeras que, basados en los cuadernos de citas, nos informaran cuánto ha aumentado la carga de trabajo. Recuérdese que, a diferencia de lo encontrado en evaluaciones anteriores, ahora en cuatro localidades se encontraron módulos nuevos especializados en servir a beneficiarios del Programa. La estimación va desde 23 hasta 87% de aumento en la carga. En este último caso extremo, por otra parte, no hubo aumento ni de personal ni de salario, lo que provocó quejas del personal entrevistado. En El Recreo, a pesar de que aumentó el personal, la carga de consultas por médico creció en promedio 36%. En los nuevos módulos, en general, los salarios del personal nuevo eran superiores a los anteriores.

Aunque el aumento de las cargas de trabajo es real, una vocal de salud comentó que no entiende por qué el personal de la clínica se queja del incremento de trabajo, puesto que siempre ha sido su obligación atender a los pacientes, y apenas ahora lo empiezan a hacer.

Es notable que en estas manzanas no se observe ni un mejor historial de exámenes CCU[aa] ni mayor disposición de las mujeres a hacérselo, en comparación con las de zonas rurales y semiurbanas. Son pocas las mujeres de más de 45 años que se han sometido a él. Muchas mujeres de edad intermedia saben para qué sirve y creen en su utilidad; sin embargo, por miedo no se lo hacen. La aceptación y realización de estos exámenes es en general mayor entre las mujeres de menos de treinta años. La mitad de las clínicas no ha cubierto las metas programadas. Los plazos de entrega van del mes a los tres meses; aunque en las zonas rurales y semiurbanas pueden parecer plazos normales, en grandes ciudades deberían ser más breves.

Es posible concluir que la población de las manzanas *Oportunidades* no había establecido una verdadera relación sistemática con el personal de las clínicas correspondientes antes de la llegada del Programa y que, en cierta manera, estaba más marginada de estos servicios que muchas poblaciones rurales o semiurbanas. Habrá que insistir en semanas de salud y campañas de información que aseguren una penetración mucho más alta.

Por otra parte, varios médicos confirman la tendencia encontrada en 2002, según la cual el Virus de Papiloma Humano (VPH), precursor del CCU, va en rápido aumento. Los médicos que han hecho análisis de VPH cuando detectan displasia afirman que hasta 50% de las mujeres con displasia tiene VPH.

[aa] Cáncer Cérvico Uterino.

La satisfacción de los beneficiarios con las consultas a enfermos son un factor importante en su satisfacción general; por lo tanto, se puede decir que el nivel de éste varía según la atención que se da a los enfermos. Muchas mujeres se quejan de que si los hijos van enfermos a las revisiones del Programa, los médicos no les dan consulta. Hay que hacer una cita adicional (y en la mayor parte de los casos pagar) para que se les dé asistencia.

En últimas fechas, en el Programa se ha analizado la utilidad real de las pláticas. Entre la población estudiada en esta ocasión, que es nueva en el Programa, la percepción general es que son positivas y contienen información útil e importante. Tanto las mujeres como los jóvenes refieren algunos contenidos y afirman que les parecen valiosos. Resulta inconveniente, por el contrario, 1) que en algunos casos las primeras pláticas ginecológicas no siempre hayan sido dadas sólo por mujeres y sólo a mujeres, y que ellas se hayan sentido incómodas; 2) que los locales no siempre son adecuados (en Coacotla se hizo una nueva cooperación para ampliar una palapa con ese fin), y 3) que los horarios no convienen a quienes trabajan. En algunos casos, por otro lado, no queda clara la responsabilidad de las pláticas a jóvenes, y el personal de educación y de salud se señalan mutuamente.

En otras ocasiones hemos afirmado que los ahorros producidos por el acceso sistemático a los servicios de salud, y particularmente a los tratamientos hospitalarios y crónicos, acarrean mayores beneficios para las familias que las transferencias monetarias. No es posible hacer afirmaciones tajantes a seis u ocho meses de la incorporación de esta población. Sin embargo, empieza a repercutir en las siguientes áreas:

1) A raíz de la incorporación, se han detectado y se están tratando los casos de niños desnutridos, y algunos están dejando de serlo. Lo primero que se observa es un aumento aparente de la desnutrición, causado por el nuevo registro de esta población.
2) Los pacientes mayores y crónicos están recibiendo seguimiento y un porcentaje mayor de sus medicamentos en las clínicas y de manera gratuita, aunque casi nunca en su totalidad.
3) Los médicos y responsables de salud afirman que han disminuido los casos de enfermedades infecciosas intestinales, respiratorias y el dengue, a partir de campañas y faenas comunitarias organizadas a través de las vocales de salud.

En la mayor parte de los casos, los pacientes afirman que deben comprar la medicina recetada en las clínicas, y una minoría señala que el sistema se vuelve poco operativo: si hay que pagar 30 pesos por una consulta de enfermo, y no se recibe la medicina, “costea” igual o más ir a una farmacia de similares, donde la consulta es gratuita, o se cobran máximo 10 pesos, y la medicina es barata, a diferencia de la recetada por el personal de la clínica.

La provisión de medicamentos a enfermos es el último factor fundamental en la satisfacción o insatisfacción de los beneficiarios y es inexplicablemente variable: en la clínica de El Recreo el abasto, en opinión del coordinador médico, es de entre 60 y 70% (aunque la de diabetes es de 16%) mientras que en la del kilómetro 4, que sirve a Las Granjas en Tuxtla, es del 10-15% en general, o sea prácticamente nula.

En dos localidades se afirmó que se recibía un lote especial de medicamentos para los afiliados al Seguro Popular. En la mayor parte de las otras clínicas la medicina es de uso general, y en los módulos *Oportunidades*, desde luego, es sólo para beneficiarios.

En dos clínicas se habían hecho estudios de demanda de medicamentos, tras lo cual había mejorado el suministro. Es deseable que estos estudios se generalicen pronto, para surtir adecuadamente a las clínicas y los módulos tras este proceso de incorporación.

Un aspecto que será necesario cuidar es no crear, con la llegada de *Oportunidades*, una población excluida de atención médica: como los DIF municipales han contribuido al programa con el espacio (y a veces equipo) para el módulo *Oportunidades*, varios consultorios dejaron de ser DIF, especialmente los dedicados a población abierta, y se especializaron en *Oportunidades*. La población abierta que ya no puede

atenderse ahí se queja. Es importante conservar la opción DIF, porque siempre ha dado asistencia a población de escasos recursos, y en algunos municipios ofrece medicamento y tratamiento gratuitos.

Al inicio de la operación del Programa hubo confusión sobre lo que debía cobrarse y lo que no. Ahora, las revisiones a beneficiarios sanos no se pagan. Las políticas de cobro por consultas a enfermos varían. En casi todos los casos se cobra. En unos cuantos se piden cooperaciones. En uno se puede condonar si el paciente lo solicita y el médico o la enfermera lo cree de muy escasos recursos. En otro más se puede dar consulta gratuita, pero sólo reciben medicina los que pagan.

Los maridos tienden a incumplir con las citas médicas, a pesar de que sólo les tocan dos veces al año. Como razones señalan que sus patrones son menos flexibles con ellos que con sus esposas, porque a éstas se les perdona más fácilmente una ausencia laboral para estos fines, y que las citas no les sirven para nada, porque "nomás los ven, los pesan y adiós", y para eso hay que sacar ficha muy temprano y hacer colas que son de varias horas. Hay muchas mujeres que van a sacar las fichas de sus maridos, para que ellos pierdan menos tiempo en su trabajo, lo que se convierte en una carga más para ellas. Otras le piden a cualquier pariente varón disponible que asista en vez de su marido. Unas más piden constancias de enfermedad, o de que el marido se fue o las ha abandonado (firmadas por el delegado municipal, el comisario ejidal o equivalente). A veces el marido muerto, que abandonó a su esposa o que acaba de migrar a Estados Unidos aparece finalmente, y ofrece excusas por llegar tarde.

En dos localidades, por lo menos, las mujeres se han puesto de acuerdo entre ellas (y en ocasiones con las vocales o con la enlace) para dar de baja a sus maridos del Programa, con el fin de que sus incumplimientos en las citas no provoquen la suspensión definitiva de toda la familia del Programa. Las vocales y la enlace comenzaron a hacerlo, hasta que recibieron instrucciones de evitarlo.

Hogares

En los apartados sobre salud y educación se abordaron impactos individuales en esas áreas. Estos impactos operan a través de los hogares, puesto que en ellos se decide, se impide o se facilita que los mismos ocurran (correcta aplicación de suplementos, gastos en desayunos, útiles, cuotas escolares, la organización doméstica imprescindible para que cada miembro cumpla con sus corresponsabilidades). Sin embargo, hay impactos que operan en el nivel específico de la organización del hogar.

La información existente sobre impacto que, como se ha mencionado, se refiere a un periodo de entre 6 y 10 meses de la operación del Programa, muestra los siguientes aspectos de la organización del hogar:

Impacto en el nivel de ingresos

Las transferencias cambian el nivel absoluto de ingresos de los hogares, y hacen posible aumentar y mejorar el gasto en necesidades esenciales, tales como alimentos y educación. Éste no es un impacto automático de la provisión de transferencias. Los entrevistados tienen muy claro que estos ingresos deben destinarse a estos rubros porque así se ha insistido de múltiples maneras (en charlas, reuniones con vocales, médicos, y otros agentes del Programa). Esta insistencia protege estos ingresos de desvíos y usos alternativos. Esto significa que el impacto se logra porque ha habido una correcta organización de estas estrategias de comunicación. Este impacto disminuye directamente la vulnerabilidad, tanto a largo plazo (una vida más saludable y mejores ingresos potenciales) como en el corto plazo (alimentación que mejora la salud y la capacidad de estudiar).

Seguridad, previsibilidad y constancia de los ingresos mínimos

La reducción de las variaciones bruscas en el ingreso hace posible planear gastos e inversiones en activos, prescindir del fiado o pagar puntualmente y así mejorar las condiciones en que se compra. Una consecuencia indirecta de esto es la mejoría de activos tales como vivienda. Esta mejoría impacta favorable y sustancialmente la vulnerabilidad del hogar, que tiene la seguridad del ingreso como componente esencial. Sin embargo, la previsibilidad tiene un lado negativo: algunos comerciantes[bb] suben los precios en los momentos en que saben que van a llegar, o acaban de llegar, las transferencias. Por otra parte, las reducciones injustificadas en los montos de las transferencias, que desde luego reducen la seguridad y la previsibilidad de estos ingresos, fueron provocadas por errores de registro en el primer bimestre, lo que se corrigió en los bimestres posteriores.

Autonomía de la administración femenina

Tanto la entrega de recursos a las mujeres como las pláticas y la presión social que se genera hacen posible que las mujeres apliquen sus criterios de administración con menos interferencias de otros miembros del hogar. La autonomía de la administración femenina no significa autonomía femenina a secas. Las mujeres mejoran su capacidad de hacer lo que creen que es mejor para su familia, no para ellas mismas. Sin embargo, esta mejoría les produce satisfacción y bienestar. Las mujeres son claras al respecto. Todos los grupos de enfoque con mujeres manifiestan el valor que ellas le reconocen a esta mejoría.

En evaluaciones anteriores encontramos que el alcoholismo masculino, ligado al autoritarismo, representa un obstáculo doble. Por una parte, limita las posibilidades de administración independiente de las mujeres. Por otra, involucra al Programa en los problemas de violencia derivados de esta adicción. Es muy notable que en esta evaluación no se haya encontrado ningún testimonio, ni directo ni indirecto, de violencia en contra de las mujeres relacionada con la llegada y la administración de las transferencias de *Oportunidades*. Encontramos alcoholismo en las zonas de estudio de 2003, tanto como en las semiurbanas y rurales estudiadas en años previos, pero nadie[cc] reportó que afectara el destino de las transferencias. La diferencia puede ser producto de un patrón distinto en las relaciones maritales (uno según el cual las mujeres ya tenían mayor autonomía administrativa) o bien producto de una mejor estrategia de comunicación y de convencimiento del Programa, a través de sus funcionarios e intermediarios comunitarios (enlaces, vocales, maestros, enfermeras). En cualquier caso, es digno de mención porque estos conflictos, en los otros ámbitos, se han suscitado sobre todo en el primer año de operación del Programa, y aquí no ha sucedido.

En el apartado de impacto en salud se explicó que los hombres participan poco en las corresponsabilidades de salud y en otras actividades ligadas al Programa. Sin embargo, en el medio urbano es donde hemos encontrado la mayor aceptación de *Oportunidades* por parte de los hombres. En otros ámbitos, los hombres siempre manifiestan dudas y una parte del grupo focal se inclina por opinar que las corresponsabilidades son excesivas (corresponsabilidades que ellos no cumplen). Tal vez, su resistencia se explica sólo en parte por su solidaridad hacia las mujeres y en buena parte también por el temor a su creciente independencia. En las seis localidades estudiadas este año, su aceptación es total. Esto puede relacionarse con lo antes dicho: si aceptan la autonomía administrativa de las mujeres, porque ellas ya la disfrutaban por lo menos en parte, entonces no tienen los temores de los cónyuges rurales.

[bb] Se trata de una minoría, y se cree que, al aumentar la proporción de mujeres que cobra a través de bancos, que lo hace poco a poco, y que guarda una parte de la transferencia para gastarla posteriormente, esta práctica no disminuirá.

[cc] Ni funcionarios, ni médicos, ni maestros, ni las propias madres.

Impacto en capital social

El último impacto que se exploró es el de las redes de cooperación social. Se relaciona a la vez con los hogares y con los barrios y comunidades. No se hizo un estudio detallado y técnicamente sofisticado del capital social. Sin embargo, se recopilaron abundantes evidencias de su operación en las localidades de la evaluación.

Conviene aclarar el comentario anterior. La evaluación cualitativa de Adato,[19] así como algunas previas realizadas por el equipo encargado del presente estudio (en 2000 y 2002) encontraron cambios en las formas de organización social de las comunidades a raíz de la implementación del Programa Progresa (*Oportunidades*). Estas observaciones han sido tomadas por otros analistas, quienes han planteado que el Programa ocasiona rupturas en el capital social en las comunidades donde opera.

Son pertinentes dos tipos de aclaraciones, la primera conceptual y la segunda analítica. El concepto de capital social más influyente en los estudios sociales es el definido por Bourdieu y retomado por la corriente de sociología económica.[20,21] Se refiere a la *movilización de recursos enclavados en relaciones sociales*. No se refiere directamente a las relaciones sociales, sino a la capacidad que éstas otorgan a un cierto individuo o grupo de extraer recursos de ellas para destinarlos a algún fin que le reditúe en términos económicos o sociales.[dd] Algunas relaciones sociales, por el contrario, inmovilizan recursos o fuerzan a los individuos a destinarlos a ciertos fines (como los fines ceremoniales en ciertas comunidades, por ejemplo). Aunque las relaciones sociales son un requisito para la existencia de capital social, no bastan para que éste exista. Debe haber normas, o ausencia de normas, que permitan la utilización flexible de las relaciones, y debe haber recursos en esas relaciones. En segundo lugar, el concepto se inventa para explicar la reproducción del privilegio de elite o de clase. En otras palabras, los ricos, las elites y los poderosos tienen más capital social que los que no lo son.

Las ciencias sociales han realizado un salto conceptual al analizar las relaciones sociales de los pobres como capital social. Mientras que nadie puede negar que los pobres tienen relaciones sociales, generalmente se hace un uso poco crítico del concepto, que no se detiene a estudiar la capacidad de movilización de recursos en relaciones sociales marcadas por la pobreza de todos o casi todos los participantes.

Este salto ha sido útil porque ha permitido establecer la manera en que los pobres usan sus relaciones sociales para lograr diversos objetivos: sobrevivir, migrar, reunir capacidades y recursos para hacerse de activos. Sin embargo, los pobres siempre hacen este uso en un contexto de restricción, de escasez, y de competencia por recursos escasos.

Los estudios de hogar, que en los años 80 enfatizaban la capacidad de los hogares pobres para adaptarse a la adversidad manejando sus recursos propios (fuerza de trabajo) y sus relaciones sociales, ahora distinguen los momentos en que es posible hacer uso de estos recursos y cuando no, lo que lleva a algunos hogares muy pobres a la exclusión social y a empeorar sus posibilidades de sobrevivencia. Éste es precisamente un cambio que subraya la limitación y la dependencia del capital social de los pobres de otros factores.

Este cambio paradigmático, que reconoce la historicidad de la capacidad de adaptación de los pobres, se basa en constataciones amplias de la imposibilidad de reciprocar, y por ende de pertenecer a redes sociales; de divisiones comunitarias antiguas e infranqueables, que limitan la cooperación; y del deterioro de los recursos de muchos grupos pobres, lo que por definición limita lo que se puede movilizar a través de las redes sociales. Según González de la Rocha,[4] estas limitaciones han crecido conforme se ha agudizado la pobreza en México y en otros países. La debilidad de los apoyos sociales de los pobres en México se ha confirmado en estudios recientes de la propia Sedesol (2003), en que los informantes

---

[dd] Esta redituabilidad extiende la analogía con el capital material, puesto que se equipara con la ganancia (el capital no es la riqueza, sino riqueza movilizada para generar ganancia).

expresan que no encontrarían apoyo de su comunidad ante una desgracia, o que no tendrían con quién dejar a un niño pequeño para ir a trabajar.

Lo anterior significa que cuando el Programa Oportunidades incorpora una zona o comunidad en pobreza extrema, interviene en un contexto social en el que hay divisiones y distinciones más o menos conflictivas relacionadas con la escasez de recursos básicos, y donde algunos hogares tienen grandes dificultades para permanecer en redes sociales de cooperación. No llega a un escenario de cooperación abierta ni igualitaria.

La segunda aclaración es empírica: en las comunidades rurales o indígenas, o en los asentamientos microurbanos, la sola distinción entre beneficiarios y no beneficiarios producía algunos roces entre ellos.[19] La categoría "familias con Progresa" se convertía en una distinción comunitaria de privilegio. Esto no implica necesariamente un conflicto, pero sí una distinción que altera las ya existentes (en todas las comunidades operan distinciones culturales y sociales previas al Programa). Este tipo de distinción es mucho menos marcada en los sitios ahora estudiados, tal vez porque se trata de localidades mayores, beneficiarios y no beneficiarios mantienen vínculos múltiples entre ellos, y ya se diferencian por su acceso a otros programas (desayunos, ayuda para construcción, despensas). Pero en todas las localidades, aun las urbanas, sí se crea una diferencia en conductas definida por las faenas comunitarias, de educación y salud, que son requeridas primordialmente a las titulares del Programa Oportunidades. Mientras que la categoría *cultural* "familias con *Oportunidades*" opera en el sentido de marcar cierto privilegio en éstas, la categoría de *cooperación comunitaria* conlleva un conjunto de obligaciones diferenciadas que exime, en los hechos, a las no titulares. El Programa crea grupos de mujeres unidas entre sí por redes de cooperación que parten del Programa pero se extienden a otras áreas de su vida. Éste es un impacto social positivo con múltiples facetas, que dejan ver considerable ayuda y orientación mutuas entre estas mujeres. Esto crea solidaridades, pero también reclamos por la falta de cooperación de las no titulares en estos trabajos. En un caso extremo, las titulares se quejan de que las no titulares ensucian el pueblo a propósito porque saben que a las titulares les toca limpiarlo. En otras palabras, las distinciones marcan por una parte privilegios en las beneficiarias y por la otra privilegios en las no beneficiarias.

En segundo lugar, las mismas razones que otorgan cierta seguridad a las familias con *Oportunidades* les permiten participar más en redes de cooperación. Estas redes pueden tener que ver o no con el programa. Sin embargo, las reuniones y pláticas, y la práctica de compartir problemas y resolverlos con la ayuda de otros titulares, sí convierte estos grupos en redes significativas para estas mujeres y sus familias. Si las actividades conjuntas tienen éxito y las mujeres así lo perciben, refuerzan al grupo y las relaciones sociales entre ellas. Por esto es recomendable reconocer las labores realizadas, algo que recae primordialmente en las vocales, los maestros y el personal de salud.

De cualquier manera, convendrá detallar hasta qué punto se afectan los lazos de cooperación que existían antes del Programa entre beneficiarios y no beneficiarios. Aunque hemos observado que algunas familias cooperan menos entre sí cuando una es incorporada y otra no, no está del todo claro que este movimiento sea el principal.

Un aspecto relacionado con lo anterior es que, por las razones ya apuntadas, es arriesgado depender de líderes barriales para la difusión del proceso de incorporación. Los líderes incorporan a sus grupos a personas que son capaces de colaborar, y tienen relaciones más tenues con las que no, que pueden ser algunos de los grupos más vulnerables y constituyen una población objetivo prioritaria para el Programa.

En nuestra opinión, el Programa sí altera las formas y redes de cooperación entre mujeres y al interior de hogares y comunidades, pero este impacto, salvo una medición detallada, dista de mermar esta capacidad de interacción, y por el contrario puede tener un saldo neto general positivo, siempre y cuando las familias incorporadas sean efectivamente las más pobres.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La presente evaluación permite afirmar que el Programa ha incorporado a un nuevo tipo de población "elegible" o pobre, y que este proceso ha sido más exitoso que el estudiado en el caso de las comunidades semiurbanas. También, que las y los titulares conocen sus beneficios y sus corresponsabilidades de manera adecuada, aunque hay un "área gris" de las corresponsabilidades, sobre todo en lo que respecta a las faenas dictadas por las vocales (limpieza de los asentamientos, descacharrización, tequios comunitarios) y los responsables de salud y educación (examen CCU, calificaciones y cuotas). En esta ocasión, sin embargo, la evaluación tiene menor capacidad de establecer impactos por dos razones: la brevedad de la exposición al Programa (de entre 6 y 10 meses), lo que conduce a privilegiar problemas de aprendizaje del manejo del Programa por parte de todos los involucrados, y en segundo lugar por la naturaleza retrospectiva de la información.

Asimismo, las titulares reciben sus transferencias sin mermas, aunque al principio, y sobre todo porque algunos responsables educativos no fueron capacitados oportunamente, llegan mermadas por errores de registro en el cumplimiento de las corresponsabilidades.

Hay transparencia en la entrega y el monto de los beneficios. Sin embargo, conviene que todos los prestatarios de servicios de entrega de transferencias, y en particular los bancos, ofrezcan comprobantes que registren cada componente.

Los principales impactos observados a nivel de los hogares beneficiarios se detallan enseguida. Los niveles de ingresos domésticos han aumentado, lo que ha hecho posible aumentar o mejorar el gasto en necesidades esenciales como la alimentación y la educación. Ello, al parecer, ha disminuido la vulnerabilidad de los hogares incorporados al Programa tanto a largo plazo (en términos de mejor salud y mayores ingresos a futuro), y a corto plazo (especialmente en términos de la mejor alimentación, lo que se traduce en el aumento de las capacidades –salud y capacidad de estudiar). Por otra parte, se observa que el Programa ha brindado mayor seguridad, previsibilidad y constancia de los ingresos. Ello se traduce en mayores posibilidades de planear los gastos, pagar puntualmente el fiado o prescindir de éste, y mejorar las condiciones de las compras realizadas (muchas mujeres, cuando llega el dinero de *Oportunidades*, compran sus mandados en tiendas grandes en donde es posible encontrar mejores precios). Estos factores han hecho posible que las familias cuenten con recursos para realizar mejoras a sus viviendas. Muchas familias beneficiarias han sido capaces de reemplazar o construir muros, sustituir materiales de construcción de extrema fragilidad por mejores y más firmes materiales, construir techos más firmes, etc. Dado que en estos lugares se ha encontrado mucha menos emigración internacional, el factor de las remesas no es el determinante en el proceso de mejoras a la vivienda. Ante la ausencia de la importancia de la emigración internacional, el principal factor de progreso en términos de mejoras a la vivienda es el Programa Oportunidades (tanto el aumento de los ingresos como el aumento de la seguridad, previsibilidad y constancia de los ingresos). En tercer lugar, se ha observado una notable autonomía femenina en la administración de los ingresos, lo que no quiere decir mayor autonomía femenina "a secas". Asimismo, es importante recalcar que los hombres de estas localidades aceptan el Programa Oportunidades más que en ningún otro lugar de los anteriormente estudiados.

En relación con el impacto en las relaciones sociales y participación en redes de apoyo mutuo, se encontró que el Programa Oportunidades ha creado dos grupos diferenciados (beneficiarios y no beneficiarios) con distintos privilegios y obligaciones. En general, se puede decir que el Programa ha alterado las formas y redes de cooperación, pero ello no ha restado la capacidad de interacción. Las transferencias del Programa, por otra parte, han permitido que las familias beneficiarias participen

más en redes de relaciones, dado que su capacidad de contar con recursos para el "fondo social y ceremonial" ha aumentado.

En varias ocasiones se ha señalado que el acceso regular a los servicios sociales de salud y educación constituye uno de los principales activos que los hogares beneficiarios agregan a su llamado "portafolios". Sin embargo, las diversas evaluaciones en todos los niveles de asentamientos en que opera el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades también permiten constatar que hay algunas incompatibilidades 1) entre las corresponsabilidades, 2) entre las corresponsabilidades y el mundo del trabajo, tanto femenino como masculino y que 3) estas incompatibilidades se acentúan en el caso de grupos sociales y domésticos definidos.

La incompatibilidad más seria es, según se entiende por las observaciones presentadas en este estudio, la que surge de la interacción de incompatibilidades creadas por el empleo, la carga doméstica y la ausencia de un jefe varón o de otra persona que pueda suplir a la titular en las labores domésticas. Esto apunta particularmente a mujeres jefas de hogar (sin varón corresponsable económico) que trabajan y tienen niños pequeños. Es recomendable que, en el curso de los procesos de incorporación y ampliación en estas y otras zonas atendidas por el Programa, se adapten los horarios de selección para que ellas puedan asistir y que, en la medida de lo posible, haya verificaciones nocturnas realizadas por mujeres. Convendrá pensar también si es posible diferenciar las corresponsabilidades del "área gris" de las faenas comunitarias, para eximir a estas mujeres por lo menos de una parte de las mismas.

En segundo lugar, de la misma manera en que se ha afirmado que el solo ingreso a los servicios integrales públicos de salud tiene un impacto positivo igual o mayor que los pagos monetarios, sobre todo en el caso de enfermedades infantiles recurrentes y graves o crónicas,[22] conviene ahora destacar que acceder a estos servicios de manera incompleta o a cambio de pagos puede mermar o anular el beneficio de la transferencia. Esto sucede cuando los medicamentos son insuficientes y las referencias a hospitales de segundo o tercer nivel se entorpecen o las esperas son demasiado largas; las cuotas escolares aumentan en el momento en que *Oportunidades* enlista a una parte importante de la población escolar; los centros escolares de nivel medio están alejados o saturados.

En principio, esto podría interpretarse como un asunto de presupuesto, pero aunque los fondos tienen una importancia innegable, el problema es más complejo. Los módulos IMSS-Oportunidades, o SS-Oportunidades, que acababan de instalarse, no contaban con frecuencia con el equipo médico básico para realizar las tareas que les corresponden en el Programa (mesas de exploración, material para muestras, medicamentos, baumanómetros). Suponemos que éste es un problema temporal, que percibimos porque estaban en proceso de ser montados.[ee] Pero llama la atención el diverso nivel de satisfacción de los usuarios ante módulos o clínicas que en apariencia estaban igualmente provistos y montados.

Por esta razón, es urgente que se amplíe la capacidad de atención, en primer lugar de las clínicas, y en segundo lugar y de manera menos urgente de las escuelas; que se controlen las cuotas y cobros, y que mejore la calidad de estos servicios. Los programas existentes pueden funcionar para realizar estos cambios, siempre y cuando ejerzan una supervisión real de las mejoras a efectuar. Si los hallazgos aquí presentados fueran estrictamente generalizables, tendrían que mejorarse los sistemas de citas en la mitad de las clínicas en operación, y en distintas proporciones la provisión de medicamentos en todas ellas. Pero de poco serviría aumentar los sueldos, el personal o los medicamentos sin un seguimiento de la forma en que se trabaja. Los beneficiarios, y la población en general, no pueden estar sujetos a sistemas que implican perder un día de trabajo.

[ee] Literalmente, se entrevistó a médicos mientras desempacaban el equipo básico y comenzaban a prestar los servicios correspondientes.

Un aspecto específico de mejora necesaria es el de extender los horarios de las revisiones y pláticas o fijar un día a la semana con un horario especial que permita a los hombres y las mujeres trabajadores asistir a ellas.

El reciente proceso de incorporación ha mostrado también que es posible y conveniente la cooperación entre los municipios y el Programa. Sería necesario que esta cooperación se ampliara. Uno de los primeros rubros de esta cooperación debería ser el precio del transporte urbano para estudiantes. Dado que el varón estudiante típico de secundaria gasta el 80% de su beca en transporte, debe recomendarse a los municipios que convengan sistemas de descuento a estudiantes. Éste sería un subsidio "autofocalizado", puesto que los estudiantes de clase media y alta no usan transporte público.[ff] Este descuento, dada su naturaleza repetitiva diaria, potenciaría el impacto de las becas, y facilitaría que alumnos de escasos recursos no beneficiarios continuaran sus estudios.

Otro tanto puede decirse de las tiendas y cooperativas escolares. Operan de manera muy diversa, y con distintos precios y calidades. En algunas escuelas, su operación y sus precios se justifican porque producen ingresos para mejoras de la escuela. Pero hay muy poca transparencia en su operación, y resultan inalcanzables para estudiantes pobres. Se puede pedir a las madres que preparen o lleven almuerzos, pero esto milita en contra de sus múltiples otras actividades. Las tiendas de escuela deben apoyar a los estudiantes y a sus familias.

Ya se ha dicho que los desayunos escolares pueden ser extremadamente benéficos, pero siguen operando de manera muy diversa en cuanto a organización, la población que los aprovecha, la calidad de sus componentes y su precio.

Los uniformes significan un gasto importante para las familias pobres. Los maestros justifican la necesidad de uniformes porque borran las diferencias entre alumnos y les permite excluir de la escuela a los no alumnos. Pero las autoridades de la SEP deben decidir si es conveniente que esta práctica, el diseño, y los proveedores de los uniformes y de las telas, queden al arbitrio de cada director de escuela. Es recomendable definir criterios nacionales o estatales al respecto, y vigilar su cumplimiento en las escuelas. La provisión de uniformes a precios diferenciados, o gratuitos en ciertas zonas y escuelas, sería de gran valor para las familias pobres.

Lo mismo, por último, puede decirse de las cuotas y de los condicionamientos que cada autoridad escolar les impone. Urge una política nacional al respecto, y una supervisión estricta de su cumplimiento.

Simultáneamente a lo anterior, las escuelas, distritos o estados que adopten medidas significativas en los rubros anteriores podrían acceder a financiamiento que les permitiera mejorar su infraestructura educativa. No pueden esperarse resultados positivos cuando los niños y jóvenes son forzados a llevar su propio mesa-banco porque no hay suficientes sillas en los salones de clases, y cuando no hay transparencia en el destino de las cuotas que se cobran por distintos conceptos.

Finalmente: el Programa Oportunidades, con la colaboración de los servicios de salud y educación, está teniendo un impacto generalizado y positivo en la población pobre de las zonas urbanas estudiadas. Es importante mencionar, sin embargo que, fuera del muy positivo impacto que una revitalización del mercado de empleo puede tener en la pobreza, una mucho más estrecha colaboración con las autoridades de salud y educación podrá mejorar sustancialmente las vidas presentes y futuras de la población pobre de México.

■■■■■

[ff] En todo caso, no sería difícil que los alumnos de escuelas públicas o de familias de bajos recursos obtuvieran una credencial especial que diera acceso a este descuento.

Referencias

1. Campbell D, Stanley J. Diseños experimentales y cuasiexperimentales en ciencias sociales. Buenos Aires: Amorrortu, 1995:1-30.
2. González de la Rocha M, Escobar Latapí A. Evaluación cualitativa del programa Oportunidades. México, D.F.: Sedesol (Serie Investigación, núm. 2), 2003.
3. Moser C. Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four urban communities. Washington, D.C.: The World Bank (Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, núm. 8), 1996.
4. González de la Rocha M. Private adjustments. Household responses to the erosion of work. Nueva York: UNDP, 2000.
5. González de la Rocha M. From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources?: The erosion of a survival model. En: Latin American Perspectives, 2001;28(4):72-100.
6. García-Guzmán B, de Oliveira O, Muñoz H. Hogares y trabajadores en la Ciudad de México. México, D.F.: El Colegio de México, 1982.
7. García-Guzmán B, de Oliveira O. Trabajo femenino y vida familiar en México, México, D.F.: El Colegio de México, 1994.
8. González de la Rocha M. The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City. Oxford: Basil Blackwell, 1994.
9. Lomnitz L. Cómo sobreviven los marginados. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1975.
10. Roberts BR. The making of citizens. Cities of peasants revisited. Londres: Arnold, 1995.
11. Torrado S. Vivir apurado para morirse joven: reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza. Sociedad 1995;7.
12. Benería, L. The Mexican Debt Crisis: Restructuring the Economy and the Household L, Benería S. En: Feldman, comp. Unequal Burden. Economic Crises, Persistent Poverty and Women's Work. Boulder: Westview Press, 1992.
13. Benería, L, Roldán M. The Crossroads of Class and Gender. Industrial Homework, Subcontracting and Household Dynamics in Mexico City. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
14. Chant S. Women and survival in Mexican cities : perspectives on gender, labour markets and low-income households. Gran Bretaña: Manchester University, 1991.
15. Kaztman R, coord. Activos y estructuras de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo: PNUD-Uruguay/CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999.
16. González de la Rocha M, Grinspun A. Private Adjustments: Households, crisis and work. En: Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies. Nueva York: United Nations Development Programme, 2001.
17. González de la Rocha M. Oportunidades y capital social. Ponencia presentada en el seminario-taller Capital Social y Programas para la Superación de la Pobreza: Lecciones para la Acción; 2003 noviembre; Santiago de Chile.
18. Rodríguez H, Escobar A. Estudio antropológico basal para el Programa Barrios en Movimiento. Reporte ejecutivo final para la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Sedesol, febrero de 2003.
19. Adato, M. El impacto de Progresa sobre las relaciones sociales en la comunidad. En: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. México,D.F.: Progresa, 2000.
20. Portes A. The economic sociology of immigration. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1995.
21. Granovetter M. The economic sociology of firms and entrepreneurs. En: Portes A, ed. The economic sociology of immigration. Nueva York: Sage, 1995:128-65.
22. Escobar Latapí A. Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresa en México. En: Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, D.F.: Progresa, 2000.