

Satisfacción de las beneficiarias con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Una evaluación cualitativa

Beneficiary satisfaction of the *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. A qualitative evaluation

CARLOS FÉLIX GARROCHO-RANGEL*
CARLOS BRAMBILA-PAZ

Abstract

The aim of this paper is to estimate qualitatively the satisfaction of the beneficiaries of the programme Desarrollo Humano Oportunidades with the most important services offered, such as health, education, services offered by liquidating institutions and by the Opportunities staff members. To this end, we have used focus groups with the participation of 80 beneficiaries of urban and rural locations from four regions in Mexico. The results let us evaluate the perception that the beneficiaries have with respect to the service quality generated by the programme as well as identify the areas of improvement together with concrete actions for prevention, correction and self-improvement.

Keywords: social programme evaluation, focus groups, human development.

Resumen

El objetivo de este artículo es estimar de manera cualitativa la satisfacción de las beneficiarias del Programa de Desarrollo Urbano Oportunidades con los servicios más importantes que ofrece: salud, educación, los que otorgan las instituciones liquidadoras y los que da el personal de Oportunidades. Para ello se recurrió a la estrategia de *grupos de enfoque* y se contó con la participación de 80 beneficiarias de localidades urbanas y rurales de cuatro regiones de México. Los resultados permiten evaluar la percepción de las beneficiarias respecto de la calidad de los servicios del Programa e identificar áreas de mejora y acciones concretas de prevención, corrección y superación del mismo.

Palabras clave: evaluación de programas sociales, grupos de enfoque, desarrollo humano.

* El Colegio Mexiquense, A. C. Correo-e: cgarrocho@cmq.edu.mx, carlos.brambila@itesm.mx.

Introducción

El programa de desarrollo social más importante del gobierno federal mexicano durante el mandato del presidente Vicente Fox (2000-2006) fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, cuyo propósito es “impulsar y fortalecer las capacidades y potencialidades de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, contribuyendo así al mejoramiento de la vida familiar y a su incorporación al desarrollo nacional” (Sedesol, 2006: 7).¹ El Programa Oportunidades cuenta con dos estrategias fundamentales para cumplir sus objetivos: 1) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza extrema mediante acciones coordinadas en tres núcleos básicos: educación, salud y alimentación, aprovechando la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales; y 2) ampliar el acceso de las familias en situación de pobreza extrema a oportunidades de desarrollo mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (Sedesol, 2005). La importancia de Oportunidades se refleja en su presupuesto anual asignado de más de 32 mil millones de pesos² y en la cobertura de cinco millones de familias en 2005, que equivalen a alrededor de 25 millones de beneficiarios (Brambila y Garrocho, 2006).

Por mandato de ley, el Programa Oportunidades se debe evaluar cada año de manera externa con el fin de valorar avances, verificar el apego a las reglas de operación, examinar efectos e identificar áreas de mejora.³ Los antecedentes de evaluaciones externas de Oportunidades –y de su referente más directo, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)– se remontan a 1999⁴ (Sedesol-IFPRI, 2000), y salvo la evaluación de ese año que fue eminentemente cuantitativa, las demás han adoptado tanto perspectivas cuantitativas como cualitativas.

¹ El Programa Oportunidades tiene como antecedentes directos al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que operó durante el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que se instrumentó durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

² Alrededor de tres mil millones de dólares al tipo de cambio de 2006 (cálculos propios).

³ En 2005 la responsabilidad de evaluar de manera externa algunos de estos aspectos del Programa Oportunidades recayó en un grupo de investigadores de El Colegio Mexiquense, que utilizó diversos métodos complementarios para realizar una evaluación a escala nacional (Brambila y Garrocho, 2006).

⁴ Aunque el Programa Nacional de Solidaridad ya se evaluaba externamente desde los primeros años de la década de los noventa (véase, por ejemplo, Sobrino y Garrocho, 1995).

Aunque ambos enfoques han aportado numerosos resultados de gran utilidad para mejorar el programa, la perspectiva cualitativa –en particular– permite ahondar más en la comprensión de las dificultades de la operación del programa y de los diversos factores que afectan la efectividad y eficiencia del mismo tanto en el ámbito nacional como en cada una de las entidades federativas (Adato *et al.*, 2000).

Lo anterior se confirma al revisar las numerosas evaluaciones cualitativas que se han hecho a Oportunidades. Por ejemplo, las evaluaciones sobre los impactos en la reducción de la vulnerabilidad en comunidades y hogares rurales y urbanos (Escobar y González de la Rocha, 2000, 2002a y b, 2003, 2005); acerca de los mecanismos de inclusión del programa (González y Escobar, 2001; Orozco y Hubert, 2005); sobre los efectos en las relaciones sociales de la comunidad (Adato, Briere *et al.*, 2000) y en las relaciones tanto de pareja como familiares (López, 2000; Maldonado *et al.*, 2005); en cuanto al impacto de los servicios de educación y salud ofrecidos a través del programa (Hernández, 2005); sobre las corrientes migratorias que afectan y se ven influenciadas por Oportunidades (Martínez, 2000); acerca de la calidad de la gestión municipal (Anaya, 2000); y sobre la formación de capital social (González, 2005), entre otras.

Sin embargo, a pesar de que desde 2003 se detectó la importancia de investigar la satisfacción de las usuarias con los servicios obtenidos a través de Oportunidades (Escobar y González de la Rocha, 2003), hasta antes de 2006 este tema no se había estudiado a profundidad.

El objetivo de este artículo es, precisamente, estimar de manera cualitativa la satisfacción de las beneficiarias de Oportunidades con los servicios más importantes que derivan del programa, como salud, educación, los que ofrecen las instituciones liquidadoras y los que otorga el personal de Oportunidades.⁵

⁵ En las investigaciones relacionadas con la evaluación de la satisfacción de las y los beneficiarios de programas sociales se distinguen dos perspectivas básicas: una de enfoque más amplio orientada a la investigación teórica, que se ocupa principalmente de construir esquemas o marcos conceptuales a partir de elementos clave, tanto teóricos como del contexto, que permitan explicar las opiniones, actitudes y percepciones de las y los beneficiarios de los programas; y otra, más puntual y orientada a la investigación aplicada, cuyo objetivo central es evaluar la satisfacción de las y los beneficiarios de los programas sociales con el propósito de identificar áreas de oportunidad que alimenten el ciclo de planeación (planear-hacer-verificar-actuar) de los programas y que ayuden a detonar procesos amplios de mejora continua, aspectos que son fundamentales para el diseño, construcción e instrumentación de programas públicos. El primer enfoque encontraría su mejor expresión en trabajos especializados de corte

El artículo está dirigido a académicos interesados en programas de desarrollo social, a quienes toman las decisiones sobre políticas públicas, personal directivo y operativo de Oportunidades y de programas similares en América Latina y en otras regiones, y al público general interesado en programas de desarrollo social, programas focalizados y estrategias de combate a la pobreza. El propósito último del estudio es contribuir a mejorar el diseño y la instrumentación del programa.

En todo momento se trató de vincular los hallazgos de esta investigación con los resultados de evaluaciones anteriores que se han realizado a Oportunidades, con el fin de explorar la evolución que han tenido algunos problemas detectados desde hace varios años. Por extraño que parezca, esto no se ha hecho en ninguno de los estudios publicados sobre el programa.

1. Método y estrategia logística

El método que se seleccionó para alcanzar los objetivos de esta investigación fue el de los grupos de enfoque, por las siguientes razones:

1. *Metodológicas*. Porque a diferencia de los datos recabados a través de cuestionarios, la información que se recopiló en entrevistas estructuradas con grupos de enfoque permite analizar opiniones, actitudes y sentimientos de los participantes, con un alto nivel de validez de contenido (Krueger y Casey, 2000; Babbie, 2003).
2. *Derivadas de experiencias anteriores*. Porque los resultados de las dinámicas de grupos de enfoque pueden lograr una representación muy precisa de la realidad que perciben las personas que participan en programas sociales, como demuestran las evaluaciones cualitativas que se han realizado tanto a Progresá como a Oportunidades desde finales de la década de los noventa.⁶

antropológico y sociológico, el segundo en trabajos de planeación y análisis de políticas públicas. Estos dos enfoques básicos ni son excluyentes ni se contraponen, y ninguno es superior al otro; simplemente siguen objetivos y estrategias de investigación distintas, pero necesariamente son complementarios, como lo son los dos lados de una misma moneda. Este trabajo se inserta claramente en el segundo enfoque de evaluación.

⁶ Se pueden revisar todas las evaluaciones externas realizadas a Progresá y Oportunidades en <http://evaloportunidades.insp.mx/index1.php?a=600>.

3. *Conceptuales*. Porque el método de grupos de enfoque ha probado que es particularmente útil en estudios asociados con la medición de los niveles de satisfacción de los usuarios, consumidores o clientes de servicios públicos o privados (Anderson *et al.*, 2001; Kahan, 2001; Vavra, 1997; Urden, 2002; Schwarz *et al.*, 2000).

No obstante, se debe reconocer que esta validez de contenido derivada de los grupos de enfoque no es estadísticamente representativa de la población objetivo total; en este caso, de todas las beneficiarias del Programa Oportunidades. Pero a cambio de su falta de representatividad estadística, los grupos de enfoque permiten hacer exploraciones más profundas que los estudios de corte cuantitativo (Morgan, 1996; Bader y Rossi, 2002).

1.1. *Temática de los grupos de enfoque*

Se llevaron a cabo ocho dinámicas de grupos de enfoque en ocho localidades de cuatro estados del país, con el propósito de examinar opiniones, actitudes y percepciones de beneficiarias del Programa Oportunidades respecto de los siguientes temas:

1. Conocimiento de las corresponsabilidades de las beneficiarias con el Programa Oportunidades.
2. Calidad de los servicios de salud y educativos que se reciben a través del programa.
3. Calidad de los servicios de la institución liquidadora que les hace llegar los apoyos económicos.
4. Calidad del desempeño del enlace municipal.⁷
5. Calidad de los servicios del personal del programa.
6. Transparencia y honestidad en el manejo de los apoyos del programa.
7. Áreas de oportunidad de mejora del programa.

Como es frecuente cuando se realizan dinámicas de grupos de enfoque, en el transcurso de la investigación surgieron algunos temas no previstos que se convirtieron en tópicos importantes que merecieron atención. En este caso, esos temas *emergentes* fueron el conocimiento de los niños beneficiarios acerca del Programa Oportunidades y los impactos en sus aspiraciones de

⁷ Que es un funcionario u oficina municipal de tiempo completo que sirve de conexión entre el programa y las beneficiarias.

consumo y en sus relaciones con su madre, así como el papel de las parejas de las beneficiarias en la administración de los apoyos del programa.

Los temas a analizar se seleccionaron en función de su relevancia para el programa; de los resultados de evaluaciones externas de años anteriores al Programa Oportunidades y a su antecedente directo, Progresa; de la opinión del personal especializado de la coordinación nacional del programa; y de los resultados preliminares del análisis cuantitativo realizado este año en el marco de la evaluación externa 2005 de Oportunidades, que incluyó 2,280 cuestionarios en 300 localidades del país (Brambila y Garrocho, 2006).

Siempre que fue posible se adoptó un *enfoque de proceso* para analizar los temas, así fue más fácil ir evaluando en detalle cada fase de los procesos, especialmente en los rubros de calidad de los servicios de salud y de las instituciones liquidadoras. En este trabajo se entiende que un proceso es un conjunto de actividades que genera un producto (un bien o servicio como los que se ofrecen a las beneficiarias de Oportunidades). Por tanto, el enfoque de proceso es un método de análisis que se orienta a explorar de manera secuencial y ordenada cada actividad (es decir, cada eslabón de la cadena del proceso) para identificar las áreas de oportunidad de mejora en cada una de ellas, en su secuencia (en los vínculos de entrada y salida de cada actividad) y en su totalidad (es decir, en todo el proceso) (Garrocho *et al.*, 2005). Adoptar un enfoque de proceso permite diseñar entrevistas y cuestionarios más precisos y auditar mejor la calidad de los procedimientos de producción de bienes y servicios tanto en el sector público como en el privado (Morgan y Murgatroyd, 1994; Dobb, 2004).

1.2. Desarrollo de las dinámicas de grupos en enfoque

Las dinámicas se llevaron a cabo entre enero y febrero de 2006 y se desarrollaron sin ningún tipo de contratiempo y con plena disposición y espíritu de cooperación de las participantes. En promedio, las reuniones tuvieron una duración de 1 hora 45 minutos y se realizaron en lugares acordados con las vocales en cada localidad.⁸

⁸ Las vocales son beneficiarias elegidas por sus compañeras para vincular el programa con la comunidad o con un grupo de beneficiarias de la comunidad.

1.2.1. Selección de localidades

Se seleccionaron ocho localidades para realizar las dinámicas de los grupos de enfoque, en función de los siguientes criterios:

- a). Que el número de localidades fuera suficiente para recopilar información de calidad, sin generar redundancias. Esto se logró analizando las experiencias de evaluaciones externas anteriores y se llegó a la conclusión de que ocho localidades era un número adecuado para realizar en cada una de ellas una dinámica de grupo de enfoque, lo que se confirmó con los resultados de la presente investigación.
- b). Que se incluyeran tanto localidades rurales como urbanas, por lo que se tomó la decisión de incluir cuatro localidades de cada tipo.
- c). Que las localidades enfrentaran diferentes condiciones sociales y culturales para la operación del programa, con el fin de cubrir un espectro más amplio de opiniones.
- d). Que las localidades tuvieran una cierta diversidad en su ubicación regional. Por ello se eligieron dos localidades en el norte del país, dos en el occidente, dos en el centro y dos en el sureste.
- e). Que las localidades pertenecieran a estados con diferentes niveles de desarrollo. De ahí que se seleccionaran Nuevo León, Jalisco, San Luis Potosí y Oaxaca. Las localidades elegidas en cada estado y municipio se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1
Localidades consideradas en la investigación

<i>Estado</i>	<i>Municipio Urbana</i>	<i>Localidad</i>	<i>Población Rural</i>	<i>Localidad</i>	<i>Población</i>
Oaxaca	Santa Cruz	Santa Cruz	46,494	Lomas de	73
	Xocotitlán	Xocotitlán		San Isidro	
Nuevo León	Guadalupe	Ciudad	669,842	Las Escobas	261
		Guadalupe			
Jalisco	Tlaquepaque	Tlaquepaque	474,178	—	—
	Tonalá	—	—	Jauja	320
San Luis Potosí	Mexquitic	Mexquitic	924	Estancita	227

1.2.2. Selección de las beneficiarias asistentes

Las beneficiarias se seleccionaron en función de su registro en el padrón vigente, de su disponibilidad y de su interés en participar en las reuniones. La selección consistió de dos etapas principales: primero se eligió al azar a una de las vocales de acuerdo con el padrón proporcionado por personal de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. Luego, en compañía de la vocal se invitó a participar a beneficiarias de la localidad. Al momento de invitarlas se verificó su identificación de pertenencia al programa, se les explicó el propósito de la reunión, la mecánica general y el lugar y la hora donde se llevaría a cabo. Se les dejó una invitación formal y posteriormente se pasó a cada domicilio para confirmar la asistencia a la reunión. En un principio pensamos que tal vez las titulares sugeridas por las vocales, y que aceptaron participar en las reuniones de grupos de enfoque, fueran quienes tuvieran más conocimiento y mejor actitud hacia el programa, pero los resultados de las dinámicas mostraron que esto no necesariamente fue cierto, además de que los ayudantes de investigación de avanzada, una vez instalados en cada lugar, seleccionaron al azar a alrededor de 60% de las asistentes a cada grupo de enfoque. En el cuadro 2 se ve el perfil demográfico de las participantes.

1.2.3. Organización de las reuniones

Para garantizar que se cumpliera la logística predeterminada para realizar las dinámicas de los grupos de enfoque, se envió de avanzada a un auxiliar para preparar la reunión. Entre otras, sus responsabilidades fueron las siguientes: reservar un lugar adecuado para llevar a cabo las dinámicas, contactar a las vocales, explicar con claridad el propósito de las reuniones, asegurar en la medida de lo posible la asistencia de las beneficiarias y cuidar todos los detalles de logística que garantizaran las condiciones adecuadas para el desarrollo de las reuniones. Estos auxiliares fueron capacitados en El Colegio Mexiquense y a cada uno de ellos se le entregó un paquete con la documentación de apoyo necesaria, incluyendo identificación oficial, invitaciones, planos de ubicación de las localidades seleccionadas y una impresión del padrón de las beneficiarias y de las vocales por localidad.

Cuadro 2
Características generales de las participantes en los grupos de enfoque

<i>Característica</i>	<i>Oaxaca</i>		<i>Nuevo León</i>		<i>Jalisco</i>		<i>San Luis Potosí</i>	
	<i>Urbana</i> <i>Santa Cruz</i> <i>Xocotitlán</i>	<i>Rural</i> <i>Lomas de</i> <i>San Isidro</i>	<i>Urbana</i> <i>Ciudad</i> <i>Guadalupe</i>	<i>Rural</i> <i>Las Escobas</i>	<i>Urbana</i> <i>Tlaquepaque</i>	<i>Rural</i> <i>Jajaja</i>	<i>Urbana</i> <i>Mexquitic</i>	<i>Rural</i> <i>Estancita</i>
Media de edad (años)	46	45	39	42	37	39	36	35
Casadas (%)	92.0	76.0	76.0	68.0	92.0	84.0	84.0	68.0
Unión libre (%)	8.0	16.0	16.0	16.0	8.0	16.0	16.0	16.0
Viudas (%)	0.0	8.0	8.0	16.0	0.0	0.0	0.0	16.0

1.2.4. Lugares donde se llevaron a cabo las reuniones

Las reuniones se llevaron a cabo en casas de las beneficiarias (Santa Cruz Xocotitlán, Lomas de San Isidro, Ciudad Guadalupe, Jauja), en el salón de una escuela de la comunidad (Las Escobas), en salas de juntas de centros de salud (Tlaquepaque, Estancita) y en la sala de cabildos de un palacio municipal (Mexquitic). En todos los casos las condiciones para realizar las reuniones fueron adecuadas ya que se dispuso de lugares y mobiliario cómodo, con buenas condiciones climáticas, de ventilación e iluminación y se hicieron con independencia y privacidad.

1.2.5. Tasa de asistencia

De acuerdo con lo planificado, se invitó a 10 beneficiarias a cada dinámica de grupo de enfoque y se determinó que la asistencia mínima para llevar a cabo las reuniones sería de seis beneficiarias.⁹ Cabe resaltar que la tasa de asistencia a las reuniones fue de 100%, es decir, se contó con 80 beneficiarias en total, lo que manifiesta su interés en el programa y en participar en este tipo de reuniones de evaluación.

1.2.6. Método de conducción de las reuniones y registro de testimonios

Las reuniones las dirigió un facilitador con experiencia en la conducción de grupos de enfoque y en evaluación de programas de desarrollo social, y utilizó un esquema prediseñado de coordinación.¹⁰

El facilitador se apoyó en un relator con práctica en el registro de testimonios de grupos de enfoque, para contar con un doble registro de las ideas expresadas en las dinámicas.¹¹ De

⁹ Como lo sugieren Adato (2000) en su evaluación de Progresá y otros autores en diversas guías metodológicas sobre grupos de enfoque (Babbie, 2003; Edmunds, 2000; Keuger y Casey, 2000).

¹⁰ El esquema fue el siguiente: 1) *bienvenida* (introducción, objetivos de la reunión y lineamientos generales); 2) *acuerdo sobre las reglas de la reunión* (igualdad y respeto, participación activa, confidencialidad de la identidad de los participantes en relación con las opiniones expresadas, participaciones concisas); 3) *análisis y discusión alrededor de las preguntas guía* (se estudió cada pregunta del cuestionario guía); y 4) *aportaciones y comentarios finales*.

¹¹ El facilitador titular ha trabajado con grupos de enfoque desde hace más de 10 años, especialmente en las áreas de salud, desarrollo regional y sistemas de calidad (en la administración pública y en la educación superior). La facilitadora asistente tiene poco más de cinco años de experiencia en trabajos con grupos de enfoque en el sector salud y en temas de desarrollo regional.

acuerdo con la experiencia del facilitador, se prefirió este método de registro a la grabación y la videograbación, que con frecuencia inhiben o sesgan las intervenciones de los participantes cuando se evalúan programas sociales.¹² Además del registro escrito se conformó un archivo fotográfico de las reuniones. El método de registro de resultados demostró su conveniencia desde las pruebas piloto

El análisis de los resultados de los grupos de enfoque fue un proceso iterativo, donde el facilitador y el relator tomaron notas que después confrontaron, discutieron, analizaron y sintetizaron en varias ocasiones, cuidando de rescatar de manera textual aquellas expresiones con un alto valor simbólico. Esto resultó muy útil también para identificar temas no previstos.

Las notas del facilitador y del relator se confrontaron siempre inmediatamente después de las reuniones para aprovechar al máximo los detalles de la experiencia y evitar que se perdieran piezas importantes de información.

1.3. Concentración de los resultados

Los resultados de las dinámicas de los grupos de enfoque, que se presentan en la siguiente sección, se concentraron en los temas seleccionados. Las ideas, opiniones, percepciones y sentimientos expresados permitieron hacer una evaluación cualitativa del programa, que se fue completando y afinando conforme se realizaron las reuniones. Se incluyen diversas expresiones textuales de las participantes que ilustran claramente qué piensan acerca de los aspectos centrales de la evaluación cualitativa. Estas expresiones aparecen en cursiva y por lo regular se registra la localidad en la que se enunció cada una de ellas.

2. Resultados de los grupos de enfoque

2.1.1. Conocimiento de las corresponsabilidades de las beneficiarias con el programa. Las beneficiarias de Oportunidades tienen diversos compromisos que deben cumplir para recibir los beneficios del programa. Estas corresponsabilidades responden al principio de *ningún beneficio sin responsabilidad* y están bien

¹² Como se detectó en la evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de México (Sobrino y Garrocho, 1995), en la evaluación de los usuarios de la calidad de los servicios de salud en la zona metropolitana de Toluca (Garrocho, 1995) y en el estudio piloto de esta investigación.

detalladas en las Reglas de Operación del Programa. Sin embargo, no es tarea fácil transmitir de manera clara las responsabilidades a las beneficiarias. Por ello, uno de los temas centrales que se evalúan en esta investigación es el conocimiento que tienen las beneficiarias de sus responsabilidades con el programa. Las principales conclusiones son las siguientes.

2.1.2. Existe conocimiento amplio de los compromisos de las beneficiarias con el programa. Todas las participantes, sin importar la localidad de residencia ni la antigüedad en el programa, identifican bien sus obligaciones, tanto en materia de educación, como de salud y alimentación y sobre las transferencias que reciben. En términos generales saben lo que tienen que cumplir, pudieron hablar de sus corresponsabilidades en cada componente del programa y demostraron que entienden su importancia. Sin embargo, se debe reforzar el conocimiento de las reglas de cancelación temporal de pertenencia al programa. En materia de salud, por ejemplo, salvo excepciones, las beneficiarias saben con qué periodicidad deben asistir al médico, cuándo es consulta familiar, cuándo se trata de mujeres embarazadas o cuándo llevar a los bebés a revisión, asimismo saben que a las consultas semestrales deben asistir con toda la familia, aunque algunas no pudieron contestar con cuántas faltas se hacen acreedoras a una baja temporal y con cuántas a una baja definitiva. También tienen clara su obligación de asistir a la plática de salud mensual y pudieron explicar con mucha claridad los temas que vieron en la última reunión. Sobre la corresponsabilidad en educación se mencionó en todas las reuniones que los muchachos y muchachas de bachillerato deben asistir a las pláticas especialmente dirigidas a ellos y ellas. En materia de educación es evidente que las beneficiarias saben que los niños deben tener un buen rendimiento escolar, que no pueden tener más de cierto número de faltas al mes y que si lo rebasan el monto de sus becas se verá afectado. No obstante, tal como ocurrió con el tema de salud, algunas no supieron responder cuántas bajas ameritan suspensión temporal o definitiva del programa. Las beneficiarias además están conscientes de que los niños deben tener todos sus útiles, así como asistir limpios y bien alimentados a recibir sus clases. En todas las reuniones se mencionó incluso la obligación, un tanto más abstracta, de “darle un buen uso a los recursos”. En general, salvo casos muy aislados, las beneficiarias asistentes a las reuniones de grupos de enfoque demostraron un conocimiento detallado de sus obligaciones con el programa.

“Es derecho de nuestros hijos ir a la escuela y es nuestra obligación mandarlos limpiécitos, con todos sus útiles y bien desayunados.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.1.3. Las beneficiarias conocen las consecuencias por no cumplir con sus obligaciones. Saben, en general, que no cumplir con sus obligaciones tiene una consecuencia que afecta el monto de los apoyos que reciben e incluso su permanencia en el programa. Sin embargo, no conocen con precisión el monto de los descuentos a los que se hacen acreedoras por cada responsabilidad que no cumplan, aunque sí conocen las faltas graves por las que pueden ser dadas de baja, como no asistir a las consultas, faltar a la escuela, no acudir a las pláticas de salud o darle un mal uso a las transferencias que reciben.

“Por eso nosotras hicimos un tabulador de las faltas... así, grandote, para que todas puedan verlo y saber cuánto nos tienen que descontar.”

Ciudad Guadalupe, Nuevo León

2.1.4. Se tiene conciencia de la integralidad de las responsabilidades del programa. Las beneficiarias demostraron que saben que los tres componentes del programa (alimentación, salud y educación) son igualmente importantes y que si uno de ellos se malogra, de nada sirve cumplir con los otros dos.

“Todo es importante, la salud, la alimentación, la educación... ¿Se imagina si una de las tres cosas falla?”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

“Hay que aprovechar los apoyos... Es nuestro derecho y obligación mandarlos a la escuela... Hay que mandarlos almorzados y bien comidos para que no se desmayen, cafecito, atole, chocolate, pan...”

Santa Cruz Xicotitlán, Oaxaca

2.2. Calidad de los servicios de salud

Los servicios de salud son uno de los pilares de Oportunidades y su buen funcionamiento es clave para el éxito del programa (Escobar y González de la Rocha, 2003). De las dinámicas de los grupos de enfoque se derivan las siguientes conclusiones.

2.2.1. La calidad de los servicios de salud es el tema que concentra más inconformidades de las beneficiarias. Evaluaciones previas y el presente estudio confirman que las quejas se distribuyen a todo lo largo del proceso para obtener consulta e incluyen desde los tiempos de espera en el centro de salud y la falta de amabilidad del personal médico y directivo, hasta discriminación a los beneficiarios de Oportunidades, falta de interés en las consultas y condicionamiento de ciertos servicios. Sin embargo, esto no ocurre en todas las localidades ni con la misma intensidad. En Tlaquepaque y Jauja las quejas son menores y en San Luis Potosí, lejos de haber reclamaciones, existe gran satisfacción con los servicios.

“Participar en la evaluación de lo que hace el gobierno también es democracia.”

Tlaquepaque, Jalisco

2.2.2. En todas las localidades estudiadas las esperas para obtener consulta son muy largas y se pierde mucho tiempo. De acuerdo con las opiniones expresadas en los grupos de enfoque, por lo regular las beneficiarias tienen que llegar a las 5:30 a.m. (máximo a las 7:00 a.m.) para sacar ficha de consulta, aunque tengan cita programada y van saliendo hasta las 13:00 o 14:00 horas.¹³ Las beneficiarias que trabajan pierden el día (lo que implica dejar de ganar entre \$ 100.00 y \$ 150.00 si se dedican al trabajo doméstico y lo mismo sucede con los maridos (cuya pérdida monetaria puede ser menor si se dedican a la construcción, como peones, o si son jornaleros).

“A veces mejor voy a consulta o me hago los análisis con un particular porque me queda más cerca y no pierdo tiempo y me viene saliendo el mismo gasto. Así no me malpaso y es más rápido.”

Las Escobas, Nuevo León

2.2.3. Con frecuencia las beneficiarias sienten que el trato es discriminatorio. Las beneficiarias de Oaxaca, Nuevo León y Jalisco sienten que en los centros de salud tratan mejor a las usuarias que ya están en el Seguro Popular y que les dan preferencia sobre las beneficiarias de Oportunidades. Incluso, parte del per-

¹³ Estos tiempos tan largos para obtener consulta en los servicios públicos de salud también se informaron para otras localidades, Garrocho (1995), Sobrino y Garrocho (1995) y Escobar y González (2003), por lo que éste parece que es un problema endémico en el sistema de salud.

sonal médico y directivo de los centros de salud les han dicho que la atención para ellas “implica mucho papeleo” y que por eso las “dejan al final”. Una importante área de oportunidad de mejora del programa es que los usuarios de los servicios de salud pudieran evaluar de manera confidencial a los médicos y los servicios que ofrecen los centros de salud, y que tuvieran la posibilidad de seleccionar o cambiar de doctor.

“Algunos doctores se molestan si los pacientes son de Oportunidades.”
Santa Cruz Xocotitlán

“Como somos de Oportunidades nos tenemos que aguantar.”
Tonalá, Jalisco

“El trato para las de Oportunidades no es parejo.”
Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.2.4. En algunos centros de salud no se respetan las horas de consulta, lo que incrementa los costos de las beneficiarias para recibir el servicio. Especialmente en Ciudad Guadalupe (Nuevo León), las beneficiarias informan que los médicos son informales con las fechas y horarios de las citas, lo que provoca retrasos en la atención, invertir más tiempo en acudir a consulta y confusión en los registros de las beneficiarias, lo que al final repercute en descuentos en sus apoyos.¹⁴ El problema es que la calidad de la organización de las consultas no depende de un procedimiento establecido, sino de la sensibilidad y actitud de la persona responsable. Por tanto, la opinión sobre este tema es muy variable y por eso en algunas localidades la percepción incluso llega a ser muy favorable (por ejemplo, en Mexquitic y Estancita, en San Luis Potosí; Las Escobas, en Nuevo León y Jauja, en Jalisco).¹⁵

“A veces llegamos y no está la doctora y esto provoca que tengamos que dar varias vueltas por la misma cita, cada que vamos perdemos el día, y también nuestros maridos. ¿Se imagina?”
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

¹⁴ La necesidad de mejorar el sistema de citas ya lo habían detectado Escobar y González desde 2003, pero parece que la situación no ha mejorado mucho.

¹⁵ Esta amplia variación en la satisfacción con los servicios de salud es consistente con los hallazgos de Escobar y González (2003).

“A nosotras sí nos respetan la cita, tanto en fecha como en hora. En general están bien organizados con las citas. Esto se debe a que la señora Ramona, que es la encargada de las citas, es muy consciente.”
Las Escobas, Nuevo León

2.2.5. Las beneficiarias quedan mucho más satisfechas cuando reciben consulta familiar. Por lo regular se otorgan consultas familiares, pero en algunas localidades no ocurre así, lo que implica que tengan que realizar varios viajes a los centros de salud, con lo que se incrementan notablemente los costos de acceso al servicio en términos de dinero, tiempo, días de salarios perdidos, esfuerzo y riesgos. La percepción del servicio es muy positiva en las localidades donde las consultas son familiares, se trata con respeto a las beneficiarias y se le dan las medicinas. Por otro lado, las beneficiarias aprecian mucho que las consultas se las den, en lo posible, fuera de los horarios de clase (*“Aunque fuera una sí y una no”*) para evitarse trámites administrativos en la escuela y tener que pedir justificaciones. Ejemplos de buenas prácticas en materia de organización de consultas son Mexquitic y Estancita en San Luis Potosí, donde incluso pueden solicitar citas los domingos para que puedan ir *“los hombres”*.

“Aquí como quiera estamos muy agradecidas y contentas.”
Jauja, Jalisco

“Antes nos acabábamos la raya de la semana para podernos atender con el doctor, en cambio ahora vamos seguidos al doctor y tenemos el apoyo de Oportunidades.”
Las Escobas, Nuevo León

2.2.6. La calidad de la atención depende en gran medida de la personalidad y responsabilidad del médico. En todas las localidades se registraron experiencias positivas y negativas con la calidad de los servicios de salud, y en opinión de las beneficiarias *“todo depende del médico que nos toque”*. En Tlaquepaque (Jalisco), por ejemplo, hay opiniones diametralmente opuestas respecto de la calidad de los servicios en el mismo centro de salud; en Estancita (San Luis Potosí) los servicios han mejorado notablemente desde que hubo cambio de doctor. En todas las localidades se entiende por *consulta de buena calidad* cuando *“revisan bien”* (pesan, miden, revisan ojos, oídos, garganta, verifican la presión), cuando el médico es amable, cuando demuestra interés, cuando les dedica tiempo (mínimo 15 minutos), cuando les

explica con claridad y, muy importante, cuando les da medicamentos.¹⁶ Es notable el contraste en la dotación de medicinas entre los centros de salud de las localidades consideradas en esta investigación. En Oaxaca y Nuevo León la falta de medicamentos es una constante, mientras que en Jalisco y San Luis Potosí rara es la vez que no les surten las medicinas que necesitan las beneficiarias y sus familias. Sería un avance si los usuarios de los servicios de salud pudieran evaluarlos y que esto se tradujera en estímulos al desempeño de los buenos médicos, de los buenos directivos y de los buenos centros de salud.¹⁷

“Aquí el doctor no atiende bien, casi una se consulta sola y casi nunca dan medicamentos.”
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

“El doctor sí atiende bien, es paciente y nos explica, pero casi nunca tiene medicina.”
Santa Cruz Xocotitlán, Oaxaca

“Aquí las consultas son ‘excelentes’. El doctor, la enfermera y el promotor nos dan muy buen trato, revisan persona por persona y a cada una le dedican de 15 a 20 minutos. El doctor sí se preocupa. Normalmente nos dan la medicina que necesitamos y nos explican bien.”
Mexquitic, San Luis Potosí

“Estamos contentas con las consultas que dan los doctores y más que casi siempre tienen medicinas. Lo único malo es que nos lleva mucho tiempo recibir la consulta, por lo regular más de tres horas.”
Tlaquepaque, Jalisco

“Aquí los doctores sí nos explican bien y nos orientan, pero casi no dan medicina.”
Las Escobas, Nuevo León

2.2.7. Algunas beneficiarias sienten que ciertos doctores no están bien capacitados en el funcionamiento del Programa Oportunidades. A pesar de que la mayoría de ellas tienen buena percepción de los doctores, también coinciden en que muchos no tienen un buen conocimiento de cómo opera Oportunidades. Esto

¹⁶ Una situación parecida informan Escobar y González de la Rocha en sus investigaciones de 2003 y 2005.

¹⁷ También en Escobar y González de la Rocha (2003) se detectaba la necesidad de que las beneficiarias pudieran evaluar el desempeño de los proveedores de los servicios de salud y educación, pero hasta el momento es muy poco lo que se ha hecho al respecto.

lo perciben porque los médicos a veces no saben qué hacer en términos administrativos y les preguntan a ellas cuando tienen dudas sobre el funcionamiento del programa.

“El doctor necesita que le recordemos que somos de Oportunidades para que nos anote en sus registros que manda [al área administrativa del programa].”
Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.2.8. El papel del responsable del centro de salud influye mucho en la calidad de la atención. Esto es particularmente cierto en los centros de salud de menor tamaño, donde la responsable además otorga todas o la gran mayoría de las consultas. Se detectaron casos en los que la directora de un centro de salud condiciona los apoyos, trata mal a las beneficiarias, amenaza con reportes de inasistencias, no tiene sensibilidad para programar las pláticas e impone tareas que deben realizar en el centro de salud. Adicionalmente, en varias localidades las beneficiarias sienten que la persona responsable del centro de salud tiene demasiada autoridad a través de los reportes de asistencia. Incluso, dicen que hay personas que no asisten a las pláticas y de cualquier manera reciben sus apoyos. Esta concentración de poder en una sola persona afecta de manera muy negativa la percepción de la calidad de los servicios de salud y no se compensa ni siquiera con la buena percepción que existe en general sobre la amabilidad y el buen trato de enfermeras, promotores y la mayoría de los médicos.

“Si la doctora está de malas pone a las señoras a barrer y limpiar el centro de salud. Además la doctora tiene demasiado poder para decir quién tiene falta y quién no, y nosotras no podemos hacer nada. Ándele, como un árbitro en el fútbol.”
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

“La directora del centro de salud regaña y nos ha dicho que atendernos le provoca mucho trabajo [administrativo] y que Oportunidades no le da ni un quinto por tanto papeleo. Nos humilla y tenemos que doblarnos.”
Lomas de San Isidro, Oaxaca

“La directora vende ropa interior, cremas y perfumes a las pacientes y si le compramos nos trata bien. Pero mejor para evitar sermones y tardanza, a veces prefiero pagar un médico particular que me cobra \$ 200.00 o acudir con el ‘Dr. Simi’.”
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

2.2.9. Además de los medicamentos, es importante que el mismo sistema de salud les pueda proveer los estudios y análisis que se requieren. Las consultas pueden ser de buena calidad, pero el tratamiento se dificulta cuando las beneficiarias y sus familias no pueden realizarse los análisis y estudios solicitados por el médico, debido a su alto costo. Esta situación se complica todavía más cuando el personal médico les exige a las pacientes que los resultados de sus estudios sean emitidos por un determinado proveedor privado, para continuar con el tratamiento. Se detectó un caso específico en el que una doctora del centro de salud condiciona la continuidad de los tratamientos a que las pacientes le lleven los resultados de los estudios que ordena de un determinado laboratorio particular.

“A veces los doctores nos piden análisis y estudios que no podemos pagar y la doctora nos manda a un laboratorio privado y si no llevamos los resultados de los estudios de ese lugar no nos los vale.”

Ciudad Guadalupe, Nuevo León

2.2.10. El horario de trabajo de los centros de salud afecta severamente la percepción de la calidad del servicio. Muchos centros de salud están cerrados por la noche y los fines de semana (desde el sábado por la tarde hasta el lunes por la mañana) y a veces cierran sin ninguna explicación.¹⁸

“La enfermedad no tiene hora.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.2.11. Uno de los costos más importantes que enfrentan las beneficiarias de Oportunidades cuando se trata de utilizar los servicios de salud es el transporte.¹⁹ Estos costos medidos en tiempo, dinero, esfuerzo, incomodidades, entre otros, pueden ser tan elevados que en ocasiones a las beneficiarias les resulta más económico acudir a lugares privados para realizarse algunos análisis y estudios que requieren. Los costos de transporte pueden ser particularmente elevados para las personas de mayor edad y para las mamás con niños pequeños, porque el viaje les resulta aún más difícil. En San Luis Potosí, por ejemplo, el viaje de ida y regreso

¹⁸ Como también lo informan Escobar y González (2003 y 2004), por lo que parece que los problemas de horario no se han resuelto.

¹⁹ Esto también lo informan Escobar y González de la Rocha desde 2003, por lo que son necesarios estudios de planeación de la ubicación de los servicios de salud, como los que se presentan en Garrocho, 1993 y 1995; y en Garrocho *et al.*, 2003.

al Hospital Central, localizado en la capital del estado (a una hora de distancia), puede costar hasta \$400.00, que equivale a varios días del salario de una persona de la región.

“Yo que soy diabética prefiero hacerme los estudios de control en sitios particulares porque me queda más cerca y me ahorro tiempo y dinero en transporte”.

Las Escobas, Nuevo León

2.2.12. Existe gran aceptación por las pláticas de salud. Hay consenso en que las pláticas de salud son muy ilustrativas, útiles y amenas. La gran mayoría de las beneficiarias disfrutaban acudiendo a las pláticas y fueron capaces de explicar claramente los temas que se trataron en la sesión más reciente a la que asistieron. Este logro es notable dada la capacidad de la mujer para transmitir ideas y valores en la familia. El área de oportunidad de mejora sería la puntualidad en el inicio y término de las pláticas. Se detectó que en algunas localidades la falta de puntualidad de las beneficiarias implica sanciones *irregulares* por parte de la dirección del centro de salud.²⁰

“Las pláticas son muy bonitas, pero los doctores no son formales en sus horarios y luego nos hacen perder mucho tiempo. En cambio si las beneficiarias llegamos tarde nos quieren poner a hacer tareas de limpieza.”

Ciudad Guadalupe, Nuevo León

2.2.13. Para las beneficiarias tienen gran valor los servicios de salud. A pesar de todas sus observaciones respecto de la calidad de los servicios de salud, el beneficio de contar con estos servicios es percibido como una de las grandes ventajas de pertenecer a Oportunidades.

“El Programa sí es de gran ayuda, tan sólo con el doctor ya salimos ganando.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.3. Calidad de los servicios de educación

Uno de los aspectos prioritarios del Programa Oportunidades es incidir en la asistencia y permanencia de los niños y jóvenes en las escuelas de educación básica y media superior, pero ofreciendo ser-

²⁰ La presión para hacer faenas de limpieza también la informan Escobar y González (2003) y después de varios años poco se ha hecho al respecto.

vicios de calidad (Escobar y González de la Rocha, 2003). Las principales percepciones de las beneficiarias del programa que participaron en las dinámicas de los grupos de enfoque respecto de la calidad de los servicios educativos se presentan a continuación.

2.3.1. La calidad de los servicios depende en gran medida de la calidad del profesor. Las beneficiarias perciben al sistema educativo, y su nivel de calidad, como algo separado e independiente del Programa Oportunidades y asocian la calidad de los servicios con la calidad del maestro, entendida, esencialmente, como la suma de capacidades para transmitir conocimientos e imponer disciplina. De todas las cualidades de los profesores, estas dos son las que más aprecian las beneficiarias, seguida a cierta distancia por la comunicación que establezca el profesor con los padres del estudiante. Desafortunadamente no existe ningún mecanismo de evaluación por parte de los padres que permita calificar a los profesores y traducir su actuación en forma de estímulos al desempeño que permitan premiar a los buenos docentes.

“Es que la calidad de la educación depende del maestro que les toque. El problema es que los profesores buenos luego luego se van.”
Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.3.2. Se necesitan más y mejores computadoras y servicios de Internet. Entre las beneficiarias existe la idea generalizada de que a las escuelas les falta infraestructura para dar un servicio adecuado, especialmente en materia de computación y servicios de Internet. Ciertas escuelas tienen algunos equipos de computación, pero además de que son insuficientes, muchos de ellos no están en funcionamiento porque faltan maestros de computación y otros no pueden operar adecuadamente por insuficiencia o alta variabilidad del voltaje. Salvo en las localidades de San Luis Potosí, la mayoría de los trabajos escolares requieren que el estudiante realice sus labores de investigación en la Internet, lo que implica costos elevados para las beneficiarias, tanto en el pago del alquiler del servicio como en los costos de transporte al sitio donde esté disponible la Internet.²¹

²¹ El tema de los *cibercafés* y de la disponibilidad de servicios de Internet en relación con Oportunidades se menciona tangencialmente y por primera vez en Escobar y González (2004). Ahora, en 2006, es un asunto prioritario para las beneficiarias de Oportunidades y, probablemente, para todos los padres de familia de bajos ingresos con hijos en la escuela.

“En la escuela hay una computadora pero no hay profesor de computación, además la luz no es buena y no aguanta para las computadoras.”
Las Escobas, Nuevo León

“Ahora todos los trabajos los piden en computadora y los niños tienen que ir al mentado Internet. Unas dos veces por semana le tengo que dar a mi hijo de 15 a 20 pesos por el servicio, más aparte el transporte.”
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

“Es mucho gasto en el famoso Internet. Además les queda a 20 minutos de la casa, más los gastos de impresión y engargolado.”
Jauja, Jalisco

“Aquí no tenemos computadoras como dice el presidente Fox.”
Estancita, San Luis Potosí

2.3.3. El apoyo de Oportunidades ha incrementado la exigencia en las escuelas. Desde que se otorga esta ayuda, algunas beneficiarias perciben que han aumentado las exigencias de los profesores. No sólo en términos del rendimiento escolar, sino también en aspectos como llevar los útiles completos y en el grado de limpieza de los estudiantes, tanto personal como de sus uniformes. En general, la opinión es que esta exigencia es positiva, salvo ciertos casos en los que algunas beneficiarias sienten que se les piden demasiados útiles o que los uniformes que les exigen son innecesariamente costosos, lo que implica gastos difíciles de sufragar aun con el apoyo de Oportunidades.²²

“Ahora, con el apoyo de Oportunidades, se han vuelto más exigentes en las escuelas. No quieren que a los niños les falte nada, los quieren con el uniforme completito y lo de Oportunidades no alcanza.”
Santa Cruz Xocotitlán, Oaxaca

2.3.4. En algunas escuelas, los requerimientos de trabajo administrativo de Oportunidades ha generado un trato desigual a los estudiantes. Algunos profesores se quejan con los alumnos y con los padres de familia del *papeleo* que provocan quienes cuentan con apoyos de Oportunidades, lo que ha ocasionado una sensa-

²² Escobar y González (2003 y 2004) también informan el impacto innecesariamente alto de estos costos, pero siguen existiendo y afectando seriamente la economía familiar.

ción de descontento entre las beneficiarias.²³ Sin embargo, se reconoce que no es algo generalizado sino que depende de la personalidad del profesor. Este trato desigual se percibió en tres de las cuatro localidades urbanas y en una de las cuatro localidades rurales.

“Los profesores se quejan del papeleo de los estudiantes de Oportunidades y nos dicen que todo ese papeleo ‘no es su obligación’.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

“Cuando vamos a la escuela a arreglar algún asunto de los apoyos de los niños, los maestros nos ven y dicen ‘Uh, es de Oportunidades’. Luego se quejan del papeleo y nos tratan mal. Nos han dicho: ni se quejen, ustedes son de Oportunidades y son más trabajo”.

Santa Cruz Xocotitlán, Oaxaca

2.3.5. En algunas localidades se detecta un trato discriminatorio en las escuelas a los niños de Oportunidades. Aunque no resultó frecuente, sí se informa que en algunas escuelas primarias ciertos maestros y condiscípulos discriminan a los niños que tienen apoyo de Oportunidades. Este trato diferenciado consiste, por parte de los maestros, desde evidenciarlos ante los demás de que deberían de estudiar más por tener el apoyo del programa, hasta tratarlos con cierto fastidio porque generan mucho *papeleo*; y por parte de los condiscípulos, en hacerlos menos por su condición socioeconómica, evidenciada por pertenecer a Oportunidades.

“Una profesora le dijo a mi niña que ‘era una pordiosera’ por ser de Oportunidades. Y a los niños de Oportunidades los han puesto a limpiar y a barrer la escuela.”

Tlaquepaque, Jalisco

“Aquí el trato es parejo para todos.”

Mexquitic, San Luis Potosí

2.3.6. Con frecuencia se percibe a Oportunidades como la diferencia entre poder asistir o no a la escuela. Después de los servicios de salud, el gran beneficio de este programa percibido por las beneficiarias es la posibilidad real de enviar y mantener a sus

²³ Problemas de trato también se mencionan en Escobar y González (2003), lo que sugiere que no son casos aislados.

hijos en la escuela.²⁴ La importancia de la educación como condición necesaria del desarrollo individual prácticamente la asumen de manera plena todas las beneficiarias, quienes consideran la educación de los hijos como un asunto de la máxima importancia, casi como el pivote de su responsabilidad como madres.

“Cómo no voy a estar contenta, gracias a Oportunidades mis muchachos van a la escuela.”

Estancita, San Luis Potosí

2.3.7. En algunas localidades la asistencia de los niños a la escuela ha estimulado en las mamás el deseo de estudiar. Un efecto benéfico de Oportunidades es que algunas mamás han reiniciado sus estudios de primaria y secundaria, con el apoyo del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), para poder ayudar a sus hijos con las tareas escolares. Esto fue particularmente notorio en Estancita, donde a raíz de que los niños recibieron apoyos de Oportunidades y fueron avanzando en la escuela, se generó la necesidad y el deseo de las mamás por terminar los estudios de educación básica que habían dejado trancos.

“Nosotras también nos metimos a estudiar para no quedarnos atrás y poder ayudar a los chamacos con las tareas. Si no, luego le preguntan a una y ahí nos quedamos calladotas.”

Estancita, San Luis Potosí

2.4. Calidad de los servicios de la instituciones liquidadoras

Uno de los procesos clave para el buen funcionamiento del Programa Oportunidades es el cobro de los apoyos. Sin embargo, es una de las etapas que ofrece más áreas de oportunidad de mejora. Del análisis de este proceso en los grupos de enfoque se deriva lo siguiente

2.4.1. A las beneficiarias les falta información para estimar con precisión el monto del apoyo que deberán recibir y la cantidad de sus descuentos. En Nuevo León, por ejemplo, con mucha frecuencia los depósitos al cajero automático llegan con faltantes que van desde \$ 10.00 hasta \$ 90.00 y más, y las beneficiarias no saben la razón, aunque piensan que puede ser la comisión de los

²⁴ Como también lo informan Escobar y González en su evaluación de Oportunidades de 2004. Sin duda este es uno de los éxitos innegables de Oportunidades.

cajeros. Adicionalmente, sólo pueden retirar en cantidades que sean múltiplos de 50 pesos y la queja es que los saldos inevitables que van quedando se los desaparecen el final del mes y si los cobran en ventanilla les descuentan una comisión. En la mayoría de las localidades (excepto en las de San Luis Potosí) la percepción es que se registran descuentos *hormiga* en los apoyos. Esta idea se debe, principalmente, a que las beneficiarias no tienen conocimiento de “*cuánto les debe llegar de apoyo*”. Les falta información y sienten que debería haber más transparencia en la entrega de sus apoyos.²⁵ Además, cuando sienten que la ayuda que les llega es menor de lo que calculaban, no saben con claridad por qué y no intentan aclarar sus dudas porque, en su opinión, es muy difícil averiguarlo debido a que eso implica “*mucha burocracia*” y a que deben “*dar muchas vueltas*” para que les informen.²⁶ Llama la atención que en algunas localidades rurales de San Luis Potosí las beneficiarias han formado un comité con vocales del Programa Oportunidades al que denominan el “*Comité de Progresá*”, que se dedica a apoyarlas y a aclarar sus dudas. Este es el Comité de Promoción Comunitaria que se crea cuando el programa entra a una localidad y es de los pocos que se informa que funcionan de manera adecuada.

“La fila de las aclaraciones es como de dos horas, así que es mejor ni reclamar porque además nunca se sabe dónde estuvo la falla.”

Tlaquepaque, Jalisco

“No sabemos cuánto debemos recibir, así que recibimos lo que nos llega.”

Ciudad Guadalupe, Nuevo León

“Para arreglar los asuntos tenemos que ir hasta SLP y sale más caro el caldo que las albóndigas.”

Estancita, San Luis Potosí

2.4.2. Los apoyos no llegan puntuales a las beneficiarias ni en días preestablecidos. Esto tiene diversas consecuencias, entre otras, la incertidumbre de las beneficiarias que esperan el apoyo para comprar cosas indispensables para sus hijos, y que no saben

²⁵ Como lo registran Escobar y González, 2004. El problema de la información entre el programa y las beneficiarias también se detecta como una debilidad clave de Oportunidades en Orozco y Hubert, 2005.

²⁶ La falta de un buen sistema de quejas y aclaraciones también lo informan Orozco y Hubert, 2005.

cuándo van a poder disponer de él. Las beneficiarias, como las de San Luis Potosí, que saben con días de anticipación qué día va a llegar la ayuda porque se los comunica el Comité de Promoción Comunitaria de Oportunidades, pueden organizar mejor sus actividades de todos los días y manejar mejor su capacidad de crédito con proveedores locales,²⁷ pero en otros lados (Oaxaca o Jalisco) con frecuencia les avisan “*de un día para otro*”, con las complicaciones e incrementos innecesarios en los costos involucrados en llevar a cabo el trámite de liquidación (costos de transacción). La situación extrema es la de Nuevo León, donde las beneficiarias más necesitadas constantemente están verificando su saldo en los cajeros automáticos, generando comisiones bancarias innecesarias en detrimento de su apoyo, y otras que se enteran hasta después de varios días que la ayuda “*ya llegó*”. Se puede afirmar que el problema de los retrasos en la entrega de los apoyos es una percepción generalizada.

“No puede contar una con el apoyo hasta que lo tiene en la mano.”

Jauja, Jalisco

2.4.3. Las condiciones físicas en las que se realiza el proceso de liquidación de los apoyos son, en general, inadecuadas. La mayoría coincide en que las condiciones en que se hacen los cobros son muy incómodas. En las localidades urbanas de Jalisco y Oaxaca cobran al aire libre, en una plaza o en un quiosco, sin ninguna protección de las condiciones climáticas. Ni pensar en contar con facilidades para entretener a los niños, cambiar a los bebés o para sentarse. Los tiempos de espera y los costos involucrados en el proceso de liquidación de apoyos no son menores en San Luis Potosí, a pesar de que la situación en que se realiza el proceso es bajo techo. En las localidades de Nuevo León el uso de cajeros automáticos ha reducido las molestias y los costos del proceso de liquidación. Sin embargo, para las beneficiarias de la localidad rural considerada en este trabajo, el cajero automático más cercano les queda a 20 minutos de distancia en camión, lo que implica un gasto de \$ 12.00 para las que saben usar el cajero y de \$24.00 para las que tienen que llevar un acompañante para poder utilizarlo. Al respecto, se debe destacar que son numerosas las beneficiarias de Nuevo León que no saben usar el cajero

²⁷ Lo mismo encontraron Escobar y González en su investigación de 2003, pero luego de tres años Oportunidades no ha resuelto este problema operativo que no debe ser de gran complejidad.

automático o que lo utilizan de manera inadecuada, lo que les genera descuentos innecesarios por comisiones que les merman considerablemente el monto de sus apoyos, por ejemplo, algunas que consultan constantemente su saldo o quienes retiran dinero de un cajero que pertenece a otro banco y no de los cajeros de su institución liquidadora.

“Ahí estamos bien cansadas, a veces en medio de la lluvia y a veces al rayo del sol. Cómo quieren que pongamos atención a los avisos y a las explicaciones que nos dan si a veces ni escuchamos por buscar sombrita”.

Santa Cruz Xocotitlán, Oaxaca

2.4.4. Los tiempos necesarios para realizar el proceso de liquidación de los apoyos se perciben como demasiado largos y costosos. La situación es difícil para todas las beneficiarias, pero más para las de las localidades rurales, porque los trayectos de transporte al punto de liquidación de la ayuda son más largos. En general, las beneficiarias deben llegar temprano, a las 7:30 u 8:00 a.m., para hacer fila y esperar. Por lo regular terminan el trámite hasta las 14:00 o 15:00 horas. Es decir, las de localidades rurales ocupan alrededor de ocho horas en total y cinco horas las de localidades urbanas. Estos tiempos son más pesados aún para las mamás que deben llevar bebés y niños pequeños y para las personas de la tercera edad. Es importante destacar que todo este tiempo de trayecto y de espera las beneficiarias no lo perciben como una ocasión para socializar ni para salir del espacio doméstico. Hay un acuerdo general de que el proceso de pago es demasiado largo. Además de que gastan en transporte, en bebidas y algo de comida, estas personas pierden el día de sus quehaceres cotidianos o de su trabajo. En su opinión, esto se genera por una muy mala organización (“*Es un relajo*”), por falta de capacitación del personal (“*Nadie sabe nada*”) y por limitada información a las beneficiarias (“*Tampoco nosotras sabemos cuánto vamos a recibir*”).²⁸

“Algunas compran algo de comer o de tomar para aguantar, pero yo mejor no como ni tomo nada porque no hay baños y no nos dejan entrar ni a los del municipio.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

²⁸ La falta de información a las beneficiarias por parte de Oportunidades es un tema recurrente en las evaluaciones del programa, como se puede ver también en Escobar y González (2003 y 2004). Los años pasan y Oportunidades no ha encontrado la solución a este grave problema.

“Abí nos tienen toda la mañana formadas, pero como el apoyo es regalado nos tenemos que aguantar.”

Santa Cruz Xocotitlán, Oaxaca

“Nos cuesta caro el viaje, \$ 20.00 pesos ida y vuelta. Nos vamos en la caja de una camioneta pick-up. El problema es cuando hace frío, pero buscamos que las mamás que llevan niños chiquitos viajen en la cabina de la camioneta.”

Estancita, San Luis Potosí

2.4.5. Existen diversos métodos de liquidación de apoyos, pero de acuerdo con la opinión de las beneficiarias la mayoría tiene deficiencias diversas. En las localidades de Nuevo León recogen el apoyo en cajeros automáticos, sin embargo, muchas de ellas (60% aproximadamente) no saben usarlos y requieren la ayuda de familiares, o cobrar en caja, pero esto les causa una comisión de \$ 25.00 por trámite. Como no saben en qué fecha les va a llegar el apoyo, además de la incertidumbre que padecen, el hecho de consultar su saldo en los cajeros para verificar si ya está hecho el depósito les ocasiona gastos innecesarios en materia de comisiones, ya que cada consulta implica una comisión de \$ 7.00. Por otro lado, las beneficiarias se quejan de que los saldos que dejan en los cajeros “*desaparecen*” para el siguiente mes. En Oaxaca, en cambio, el pago les llega en efectivo, pero la institución liquidadora con frecuencia no tiene cambio y aprovecha eso para presionar a las beneficiarias para “*que dejen dinero en ahorro*”. El problema es que según el testimonio de varias de ellas no les han dado comprobante del dinero que dejaron para el ahorro ni saben cuándo lo pueden retirar.

“Eso del ahorro nos da tanta desconfianza que incluso la enlace municipal nos dijo: ‘Mejor no dejen nada para el ahorro’.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.4.6. Entre algunas beneficiarias existe la percepción de que llegan descuentos injustificados. Sin embargo, y sin descartar esta posibilidad, también se debe considerar que el programa no ha sabido proporcionarles información puntual, clara y concreta sobre los montos de los apoyos que cada una debe recibir y sobre el impacto monetario que tiene en forma de “*descuento*” cada falta a una responsabilidad por parte de ellas. Sería un tema a explorar si los descuentos son por fallas en el sistema de liquida-

ción o por falta de información a las beneficiarias. En cualquiera de los dos casos, Oportunidades tiene tareas que realizar: garantizar la calidad y transparencia del sistema de liquidación, capacitar mejor a las vocales y proporcionar más y mejor información (entendible) a las beneficiarias.

“Nos descuentan, no sabemos ni porqué. Ya mejor ni reclamamos.”

Ciudad Guadalupe, Nuevo León

2.5. Calidad del desempeño de los enlaces municipales

Un elemento importante en el funcionamiento del Programa Oportunidades es el Enlace Municipal, que pueden ser una o más personas organizadas en una oficina del ayuntamiento que ofrecen apoyo a las beneficiarias del programa. El desempeño de los enlaces municipales es muy variable, como se puede observar a continuación.

2.5.1. El desempeño de los enlaces municipales es muy diverso, pero existe la percepción de que en gran medida se relaciona con el interés del gobierno municipal. Prácticamente todos los enlaces son mujeres, así que no es cuestión de género. En las localidades de Oaxaca la función de enlace la realiza una sola persona. Las beneficiarias consideran que su desempeño es satisfactorio porque sí sabe del programa y les ha solucionado varios problemas. Aunque no saben dónde localizarla en caso de urgencia. Mexquitic de Carmona (San Luis Potosí) es otro caso de un municipio que cuenta con un enlace municipal con gran aceptación entre las beneficiarias, ya que al parecer quien desempeña esa función es una persona con amplia experiencia y de muy buen trato. De acuerdo con la evidencia disponible derivada de los grupos de enfoque, parece razonable suponer que la calidad del desempeño del enlace depende, en gran parte, del interés del gobierno municipal. El caso más claro es el del municipio de Tlaquepaque (Jalisco) que ha conformado toda una oficina con una responsable y varios asistentes, lo que se traduce en una gran satisfacción de su desempeño por parte de las beneficiarias. Sin embargo, en el municipio vecino de Tonalá las beneficiarias nunca han oído hablar del enlace municipal, como ocurre en las localidades de Nuevo León aquí consideradas, donde no lo conocen ni de nombre.

“Al principio sí nos dio el número de su teléfono celular, pero luego cambió el número y no nos lo ha dado.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

“La mentada licenciada del enlace ese sólo ha venido una vez en el último año y medio, y eso después de mucho insistir. Parece que hasta ya cambió.”

Las Escobas, Nuevo León

“La señora Juanita es muy amable, nos ayuda mucho y siempre nos saca de dudas.”

Mexquitic, San Luis Potosí

2.6. Calidad de los servicios del personal del Programa Oportunidades

El personal de Oportunidades es la cara visible del programa y de su actitud y calidad de servicio depende mucho la percepción que tienen las usuarias del funcionamiento del mismo.

2.6.1. En general, el contacto con el personal de Oportunidades es muy limitado. Llama la atención que en ninguna localidad las beneficiarias pudieron dar el nombre de algún trabajador o funcionario del programa. Incluso, en la localidad del municipio de Tonalá (Jalisco) ni siquiera se conoce dónde están las oficinas del programa. Esto denota una distancia muy amplia entre los operadores y los beneficiarios (que son sus *clientes*), lo que dificulta la comunicación para aclarar dudas y facilitar el funcionamiento del programa, la identificación de áreas de oportunidad de mejora, la recepción de quejas y sugerencias y el establecimiento de compromisos basados en la confianza. Por ejemplo, en Jauja (Jalisco) las beneficiarias están seriamente temerosas de perder los beneficios del programa debido a un rumor infundado y sin origen preciso de que *“Oportunidades se va a acabar”* y no ha habido nadie que les proporcione información veraz y precisa al respecto.

“Por ahí andan diciendo que Oportunidades se va a acabar. ¿Se imagina qué vamos a hacer sin los apoyos?”

Jauja, Jalisco

2.6.2. El personal es muy amable, pero hay mucha burocracia y les falta capacitación. Existe consenso acerca de que arreglar un asunto o aclarar una inconformidad siempre es tardado y tortuoso, más por falta de personal capacitado que dé atención a las beneficiarias, que porque no haya interés. Sin embargo, en las

localidades de San Luis Potosí y en Tlaquepaque se considera que el personal de Oportunidades arregla rápido los problemas, aunque en esas poblaciones, como en el resto de las consideradas en este trabajo, se percibe que es muy poco el contacto que se tiene con dicho personal. Se identifica como una carencia importante la falta de una línea de teléfono especial para aclarar dudas y existe la queja de que los teléfonos disponibles con frecuencia están ocupados. En síntesis, se puede decir que falta *atención personalizada* a las beneficiarias por parte de Oportunidades.

“Para arreglar cualquier cosa hay que dar varias vueltas y puede llevar varias mañanas, si es que se arregla.”
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

“La verdad son muy amables, pero tienen que atender a demasiada gente y no se dan abasto.”
Tlaquepaque, Jalisco

2.6.3. Se espera que el personal de Oportunidades visite con más frecuencia las comunidades y que se capacite mejor a las vocales. Éstas son un elemento importante de transmisión entre el programa y las comunidades, pero, de acuerdo con los testimonios de las beneficiarias, de las propias vocales y de la observación del funcionamiento de algunos procesos del programa, las vocales requieren más capacitación por parte de Oportunidades. En algunos lugares, sobre todo en los urbanos como Tlaquepaque (Jalisco), Ciudad Guadalupe (Nuevo León) y Mexquitic (San Luis Potosí), las vocales muestran un alto grado de capacitación, lo que les permite transmitir más información, aclarar dudas y ofrecer asesoría a las beneficiarias. Pero en las demás localidades la falta de capacitación de las vocales representa un quiebre en el puente de comunicación entre el programa y las comunidades, lo que genera incertidumbre, frustración y miedo de perder los beneficios.

“Aquí nos falta mucha información, por eso nos tardaron tanto en darnos de alta. Nos tuvieron olvidadas más de un año.”
Las Escobas, Nuevo León

2.6.4. Se tiene la percepción de que el levantamiento de la información socioeconómica no se realizó correctamente. Por ejemplo, en Las Escobas (Nuevo León) o en Tlaquepaque (Jalisco) se llenó el cuestionario socioeconómico en la escuela o en el centro

de salud y no se verificó la información en las viviendas. Esto ha llevado a que se piense que existen familias muy necesitadas que no están incluidas en el programa y otras en situación menos precaria que sí fueron consideradas. A algunas beneficiarias les llama la atención, cuando van a recoger sus apoyos, observar a otras que usan joyas aunque sea de fantasía y teléfono celular, y ver que en sus poblaciones hay familias con grandes carencias que no tienen el beneficio del programa.²⁹

“Como que no estamos todas las que somos, ni somos todas las que estamos.”

Las Escobas, Nuevo León

“Se me hace que podrían ser más justos en la repartición de los apoyos y dárselos a quien más los necesita.”

Jauja, Jalisco

2.6.5. Existe la percepción de que hay errores o discrecionalidad en la asignación de los apoyos. En diferentes localidades, sobre todo en Oaxaca, Nuevo León y Jalisco, escuchamos la opinión de que hay familias que no cumplen con sus obligaciones y de cualquier manera reciben las ayudas, aunque sean notificados al personal de Oportunidades. Diversas beneficiarias informan que cada que hay entrega se dan cuenta de que siguen saliendo apoyos para familias que desde hace tiempo no cumplen con algunas obligaciones evidentes, como la asistencia a las pláticas de salud.

“Deberían investigar mejor quién necesita más el apoyo. Para que esto sea más justo.”

Lomas de San Isidro, Oaxaca

2.7. Condicionamiento de los apoyos del programa

Uno de los aspectos fundamentales del Programa Oportunidades es su carácter *apartidista*. Esto significa comunicar a la población en general y a los beneficiarios en particular, que el programa no es propiedad de ningún partido político ni de gobierno alguno. Pero no sólo eso, sino que los apoyos de Oportunidades no están condicionados a otorgar el voto a un determinado partido o candidato a algún puesto de elección popular. En otras palabras, que el

²⁹ Escobar y González (2003 y 2004) y Orozco y Hubert (2005) también encontraron sistemáticamente errores de inclusión del programa, por lo que parece que éste sigue siendo un asunto pendiente en la instrumentación de Oportunidades, lo cual le resta credibilidad ante la sociedad.

programa es de las beneficiarias cumplidas y de nadie más. Esta característica de diseño del programa parece confirmarse en la realidad, como se observa en los siguientes párrafos.

2.7.1. No hay ni ha habido condicionamiento político de los apoyos del programa. En ninguna localidad de las estudiadas en este trabajo se informó ni siquiera el intento de condicionar los apoyos a algún propósito político electoral o a cambio de apoyar a algún partido o candidato. Las beneficiarias tienen la conciencia clara de que *“el Programa no compra votos”* y que si ellas, como beneficiarias o como vocales, llegan a vincular al programa con propósitos partidistas serían dadas de baja definitivamente. Este mensaje se les repite cada vez que van a recoger sus apoyos y la idea de la independencia del programa respecto de gobiernos, partidos políticos y candidatos parece sólidamente instalada en las beneficiarias de Oportunidades.

“Ningún partido nos puede jalar ni aunque vengan del gobierno [federal], y no porque estés en Oportunidades tienes que votar por alguien en especial.”

Jauja, Jalisco

“Cada vez que vamos a recoger el apoyo nos dicen que Oportunidades no es de ningún partido.”

Las Escobas, Nuevo León

“Oportunidades no es de ningún gobierno, es de nuestros impuestos. Nos están regresando un poquito de lo que nos deben.”

Estancita, San Luis Potosí

2.8. Otros hallazgos

Durante las dinámicas de los grupos de enfoque es normal que surjan temas adicionales *no anticipados* pero importantes, que deben ser rescatados. En este trabajo surgieron dos: el conocimiento y la actitud de los niños ante el programa y el papel de las parejas de las beneficiarias en la utilización de los apoyos de Oportunidades

2.8.1. Conocimiento y actitud de los niños ante el programa. Los niños beneficiarios saben de Oportunidades y están plenamente concientes de que llegan apoyos en efectivo derivados de su des-

empeño escolar. En consecuencia, piden cosas a cargo de “*su beca*”, como si fuera propia: desde libretas con una portada especial, hasta celulares o tenis de determinada marca. Incluso, es frecuente el caso de niños que cuestionan a sus madres sobre el destino de los recursos.

*“Mis hijos me salen con que ¿cuándo llega mi beca?,
¿cuánto me toca de mi beca?”*
Lomas de San Isidro, Oaxaca

*“Los niños hasta exigen de su beca. Es un pedidero y todo
lo quieren de marca.”*
Ciudad Guadalupe, Nuevo León

*“Los niños saben perfectamente de la beca y consideran
que es su dinero.”*
Jauja, Jalisco

*“Los niños dicen: ‘Y qué me vas a comprar con mi beca’.
Piden que les compremos cosas y luego quieren ver el
recibo para ver cuánto apoyo llegó. Uno me dijo:
‘Se me hace que tú me haces transa.’”*
Estancita, San Luis Potosí

2.8.2. La presión de las parejas para manejar o participar en el manejo de los apoyos de Oportunidades. La pareja de las beneficiarias a menudo aducen dificultades para acudir a las citas médicas o a las pláticas de salud, y en general para colaborar en el cumplimiento de las obligaciones que impone el programa a las familias beneficiarias. Sin embargo, los días de liquidación de apoyos la asistencia de la pareja es notablemente elevada. Muchos de ellos acuden para ayudar con los niños pequeños, pero la percepción es que existe interés en, cuando menos, conocer el monto del apoyo. Diversas beneficiarias dijeron conocer casos de otras que “*le entregan el dinero al marido*” y algunas reconocieron que lo mantienen al margen porque “*si se entera del monto del apoyo que recibo, me lo descuenta del gasto*”.

*“Mejor no apunté a mi marido, porque luego me descuenta
del gasto lo del apoyo. Mi hija no me dejará mentir,
pero así es su papá.”*
Tlaquepaque, Jalisco

“Muchos maridos van a cobrar, pero no van a las pláticas.”
Mexquitic, San Luis Potosí

2.9. Intervención: áreas de oportunidad de mejora del programa

En las dinámicas de los grupos de enfoque los investigadores fueron identificando diferentes áreas de oportunidad de mejora del programa, las cuales se analizaron con las participantes. Adicionalmente, al final de cada dinámica se les pidió a las beneficiarias que hicieran sugerencias de mejora a Oportunidades.³⁰ Las sugerencias principales se presentan en el cuadro 3. Se modificaron lo menos posible, porque mientras más textual sea la versión, mayor será la cercanía que ganará el lector con el sentido de los testimonios.

Cuadro 3
Principales áreas de oportunidad de mejora de Oportunidades

Diseño, planeación y evaluación del programa	
1	Investigar mejor quién necesita más el apoyo
2	Ofrecer más y mejor información a las vocales y a las beneficiarias
3	Dar más información del programa a las beneficiarias
4	Ampliar los derechos (más apoyos) y también las obligaciones (labores en beneficio de la comunidad, por ejemplo) del programa
5	Realizar más reuniones de evaluación del programa con beneficiarias
6	Llevar a cabo más reuniones para identificar soluciones y mejorar el programa
Proceso de pago	
7	Diseñar un calendario de pago para cada colonia, con el fin de acortar los tiempos de espera en el proceso de recoger los apoyos
8	Entregar a cada beneficiaria un estado de cuenta claro y entendible que especifique el monto del apoyo que le debe llegar. Llama la atención que ésta es una petición generalizada en todas las localidades consideradas en la evaluación cualitativa
9	Capacitar más y mejor al personal de Oportunidades
10	Abrir y transparentar el control del cumplimiento de las responsabilidades, de manera que no dependa tanto de los médicos o de los profesores
11	Cumplir puntualmente con los apoyos
12	Agilizar el proceso de pago
13	Otorgar atención especial a la población de la tercera edad
14	Dar tasas de interés preferencial a las beneficiarias que generen ahorros

³⁰ Esto se facilitó proponiendo a las beneficiarias que pensarán en propuestas que empezaran con la frase: "Sería bueno que...".

Pláticas de salud y educativas

- 15 Facilitar que los padres puedan ir a las pláticas y suplir a las madres cuando no puedan asistir. Aunque esto ya está considerado en las Reglas de Operación del Programa 2005, no se aplica en todos lados
- 16 Otorgar pláticas específicas para los padres
- 17 Flexibilizar los horarios de las pláticas para facilitar la asistencia de las personas que trabajan

Apoyos a las personas de la tercera edad

- 18 Acelerar los apoyos a las personas de la tercera edad

Servicios de salud

- 19 Otorgar consultas familiares en los centros de salud
- 20 Garantizar que los centros de salud tengan los medicamentos necesarios
- 21 Ofrecer consulta los fines de semana en los centros de salud para que puedan acudir los papás que trabajan lejos de casa
- 22 Incrementar el número de médicos en los centros de salud
- 23 Apoyar a los centros de salud para que otorguen medicamentos controlados, que son muy caros
- 24 Modificar las Reglas de Operación para que Oportunidades acepte las revisiones y citas de control del IMSS
- 25 Que los usuarios de los servicios de salud puedan evaluar de manera confidencial a los médicos y los servicios que ofrecen los centros de salud, y que las evaluaciones positivas se traduzcan en estímulos al desempeño

Servicios de educación

- 26 Dar a las beneficiarias un paquete o *despensa escolar* que incluya los útiles y el uniforme de sus niños, al inicio del ciclo escolar, que es cuando se concentran los gastos y cuando las papelerías aumentan los precios. Es decir, que gran parte de las beneficiarias preferiría contar con todos los útiles necesarios y uniformes en especie, que el apoyo para útiles escolares que reciben por parte del programa, porque éste “no les alcanza”
 - 27 Proporcionar a los maestros todos los apoyos que requieren para dar sus clases y enseñar mejor a los niños
 - 28 Ampliar los apoyos al periodo vacacional
 - 29 Ampliar la ayuda a los niños de primero y segundo de primaria, aunque fuera sólo en las comunidades y a las familias más pobres
 - 30 Incrementar la infraestructura educativa, especialmente de preparatorias en zonas rurales, para que los muchachos puedan cumplir con el Programa Oportunidades
 - 31 Extender los apoyos para que los jóvenes puedan realizar estudios universitarios
 - 32 Otorgar becas a los adultos con ganas de estudiar para que puedan terminar la primaria, la secundaria o la preparatoria, o aprender algún oficio
 - 33 Que los usuarios de los servicios educativos puedan evaluar de manera confidencial el desempeño de los profesores y los servicios que ofrecen las escuelas y que las evaluaciones positivas se traduzcan en estímulos al desempeño
 - 34 Ampliar los apoyos al nivel de educación superior
 - 35 Otorgar ayudas para educación y/o capacitación a los padres de los niños beneficiarios
-

Conclusiones

A pesar de sus limitaciones de representatividad estadística, el método de grupos de enfoque permitió explorar con cierta profundidad creencias, expectativas, sentimientos, percepciones y conocimientos de las beneficiarias respecto de temas clave del funcionamiento del Programa Oportunidades. Pero no sólo eso, también hizo posible descubrir temas importantes de los que no se tenía conocimiento al inicio de la investigación y que afectan la operación cotidiana del programa; asimismo facilitó encontrar 35 áreas de mejora altamente relevantes que ya está considerando la Coordinación Nacional para mejorar el funcionamiento de Oportunidades.

Se confirma que ciertamente la organización de las reuniones de grupos de enfoque es complicada, lo que afecta los costos de investigación. No sólo se requirió una cuidadosa planeación de las reuniones, sino además contar con facilitadores con experiencia en la conducción de grupos de enfoque y en evaluación de programas de desarrollo social, así como enviar un asistente de investigación 72 horas antes de cada reunión para instrumentar la logística y garantizar el buen desarrollo de las reuniones. Sin embargo, el resultado justificó el esfuerzo: la tasa de asistencia a las reuniones fue de 100%, es decir, se contó con la participación de 80 beneficiarias en total, lo que permitió obtener la información cualitativa necesaria para evaluar su satisfacción con el funcionamiento de Oportunidades.

Fue evidente que las beneficiarias tienen, en general, suficiente conocimiento de sus compromisos con el programa, conocen las consecuencias de no cumplir con sus obligaciones y tienen conciencia de la integralidad de sus responsabilidades en materia de salud, educación y alimentación. Sin embargo, existen algunos puntos que se deben aclarar y reforzar por parte del personal de Oportunidades. Por ejemplo, las causales de bajas temporales del programa y las consecuencias monetarias de incumplir parcialmente las corresponsabilidades.

La calidad de los servicios de salud fue el tema que concentró más inconformidades de las beneficiarias. Perciben que las esperas para obtener consulta son muy largas, que se pierde mucho tiempo y que con frecuencia reciben un trato discriminatorio. Además, como no se respetan las horas de consulta, se incrementan innecesariamente los costos para acceder al servicio en términos de salarios perdidos, costos de transporte, tiempo in-

vertido, energía e incomodidades. Por otra parte, el horario de las unidades de salud afecta severamente la percepción de la calidad del servicio, especialmente el hecho de que cierren por las noches y los fines de semana. Existe la opinión de que la calidad de la atención médica depende en gran medida de la personalidad y responsabilidad del médico y del titular del centro de salud, lo que se agrava porque, en opinión de algunas beneficiarias, ciertos doctores no están bien capacitados en el funcionamiento del Programa Oportunidades, lo que dificulta el proceso de atención. Adicionalmente se informa una falta sistemática de medicamentos y la imposibilidad económica de las beneficiarias para realizarse los estudios y análisis que les solicitan los médicos, lo que limita gravemente la efectividad de los tratamientos. No obstante, para las beneficiarias tienen gran valor los servicios de salud que se ofrecen a través de Oportunidades e incluso reciben con mucho interés las pláticas de salud que se les otorgan.

De acuerdo con las opiniones de las beneficiarias entrevistadas, la calidad de los servicios de educación dependen en gran medida de la calidad del profesor, pero además de eso se requieren más y mejores computadoras y servicios de Internet, así como personal que las pueda manejar. Por otro lado, el apoyo de Oportunidades ha incrementado la exigencia en las escuelas y los requerimientos de trabajo administrativo del programa por parte de los profesores ha generado, en algunas escuelas, un trato discriminatorio a los estudiantes apoyados por Oportunidades. De cualquier manera, con frecuencia se percibe a Oportunidades como la diferencia entre poder asistir o no a la escuela, e incluso, en algunas localidades la asistencia de los niños a la escuela ha estimulado en las mamás el deseo de estudiar.

En cuanto a la calidad de los servicios de las instituciones liquidadoras, es evidente que a las beneficiarias les falta información para estimar con precisión el monto del apoyo que deberán recibir y la cantidad de sus descuentos, así como las fechas precisas en que deberá llegar la ayuda. Cabe destacar que esto se puede relacionar con la sensación que tienen algunas beneficiarias de que con cierta frecuencia les aplican descuentos injustificados. Adicionalmente, las condiciones físicas en las que se realiza el proceso de liquidación de los apoyos se perciben, en general, como inadecuadas y los tiempos que requieren para realizar el proceso consideran que son demasiado largos y costosos.

En cuanto a cómo perciben la calidad de los servicios del personal del programa, la opinión general es que, aunque el contacto

con el personal de Oportunidades es muy limitado, éste es amable pero hay mucha burocracia y les falta capacitación. Las beneficiarias esperan que el personal las visite con más frecuencia y que den más y mejor entrenamiento a las vocales del programa. Algo que se debe subrayar es que existe la impresión de que el levantamiento de la información socioeconómica no se realizó correctamente, por lo que tienen la sensación de que hay errores de inclusión y discrecionalidad en la asignación de los apoyos.

Otro aspecto que es importante resaltar es que se vincularon los resultados de esta investigación con los de otros estudios cualitativos de Oportunidades y se detectó que muchos de los problemas registrados anteriormente siguen pendientes de resolverse.

Un dato que es central en esta evaluación es que en ninguna localidad se detectó condicionamiento político, o de algún otro tipo, de los apoyos del programa. De acuerdo con los resultados de esta evaluación cualitativa, y a la luz de las limitaciones inherentes en la metodología de grupos de enfoque, se puede concluir que durante 2005 y hasta febrero de 2006 en los grupos focales no se registró o se informó ningún condicionamiento político a los apoyos de Oportunidades.

A lo largo de la investigación se detectaron aspectos en los que valdría la pena ahondar en evaluaciones futuras. Uno es el conocimiento y actitud de los niños ante los beneficios que les llegan del programa, que en ocasiones parecen estar minando la autoridad materna y, en consecuencia, alterando las relaciones madre-hijos. El otro tema es la presión de la pareja de las beneficiarias para participar en el manejo de los apoyos de Oportunidades.

Finalmente, el método de los grupos de enfoque permitió identificar 35 áreas de mejora del programa que ya está trabajando la Coordinación Nacional de Oportunidades.

Bibliografía

Adato, Michelle (2000), *El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad*, Sedesol, México.

Adato, Michelle, Bénédicte de la Briere, Mindek Dubravka y Agnes Quisumbing (2000), *El impacto de Progresá en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar*, Sedesol, México.

- Adato, Michelle, David Coady y Marie Ruel (2000), *Evaluación de operaciones de Progresá desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud*, Sedesol, México.
- Anaya, Juan Manuel (2000), *La gestión municipal en el Progresá*, Sedesol, México.
- Anderson, Roger T., Angela M. Barbara, Carol Weisman, Sarah Hudson Scholle, Joann Binko, Tracy Schneider, Karen Freund y Valerie Gwinner (2001), "A qualitative analysis of women's satisfaction with primary care from a panel of focus groups in the National Centers of Excellence in Women's Health", *Journal of Women's Health and Gender Based Medicine*, 10(7), Mary Ann Liebert, Inc., USA, pp. 637-647.
- Babbie, Earl R. (2003), *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing, Belmont, California, Estados Unidos.
- Bader, Gloria y Catherine Rossi (2002), *Focus Groups: A Step-By-Step Guide*, The Bader Group, San Diego, CA, Estados Unidos.
- Brambila-Paz, Carlos y Carlos Garrocho-Rangel (2006), "Evaluación cuantitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", reporte de investigación, El Colegio Mexiquense, México.
- Dobb, Fred (2004), *ISO:9001: 2000 Quality registration step-by-step*, Butterworth-Heinemann, Oxford, Reino Unido.
- Edmunds, Holly (2000), *Focus Group Research Handbook*, McGraw-Hill, Nueva York, Estados Unidos.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (eds.) (2000), *Logros y retos: una evaluación cualitativa de Progresá en México*, CIESAS, México.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2002a), *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos. Evaluación Progresá/Oportunidades*, CIESAS, México.

- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2002b), *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002: comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*, CIESAS, México.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2003), *Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades, 2003*, México, CIESAS.
- Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha (2005), *Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, Instituto Nacional de Salud Pública-CIESAS, México.
- Garrocho-Rangel, Carlos (1993), “Eficiencia, igualdad y equidad en la localización de los servicios de salud infantil del Estado de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(24), El Colegio de México, México, pp. 601-640.
- Garrocho-Rangel Carlos (1995), *Análisis socioespacial de los servicios de salud: accesibilidad utilización y calidad*, El Colegio Mexiquense-DIF, México.
- Garrocho-Rangel, Carlos, Tania Chávez-Soto y José Antonio Álvarez-Lobato (2003), *La dimensión espacial de la competencia comercial*, El Colegio Mexiquense-UAEM, México.
- Garrocho-Rangel, Carlos, Francisco Segura y Roberto Ruíz (2005), *Once cuentos de amor y desamor para aprender técnicas de calidad total*, El Colegio Mexiquense-UAEM, México.
- González de la Rocha, Mercedes (2005), “México: oportunidades y capital social”, en Irma Arriagada (ed.), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL-Cooperazione Italiana, Santiago de Chile.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar (2001), *Resultados de la evaluación cualitativa basal del Progreso semiurbano*, CIESAS, México.

- Hernández, Bernardo (2005), *Evaluación externa de Oportunidades: versión final*, Sedesol-Instituto Nacional de Salud Pública, México.
- Kahan, James P. (2001), "Focus Groups as a Tool for Policy Analysis", *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 1, pp. 129-35, <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/asap>; y <http://www.asap-spssi.org/>
- Krueger, Richard y Mary Ann Casey (2000), *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, Estados Unidos.
- López, Isabel (2000), *Familia y género en Progresá*, Sedesol, México.
- Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia (2005), *Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares*, Sedesol-El Colegio de México, México.
- Martínez Curiel, Enrique (2000), *Emigrar por desesperación: Progresá y la migración interna e internacional*, Sedesol, México.
- Morgan, David L. (1996), *Focus Groups as Qualitative Research*, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, Estados Unidos.
- Morgan, Colin y Stephen P. Murgatroyd (1994), *Total quality management in the public sector: an international perspective*, Open University Press, Berkshire, Reino Unido.
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert (2005), *La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, núm. 531, Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- Schwarz, Miriam, Suzanne E. Landis, John E. Rowe, Cynthia L. Janes y Naomi Pullman (2000), "Using Focus Groups to Assess Primary Care Patient's Satisfaction", *Evaluation & the Health Professions*, 23(1), pp. 58-71.

Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social)-International Food Policy Research Institute (2000), *Informes de evaluación de impacto del Programa Oportunidades. Impacto a nivel comunitario*, Sedesol, México.

Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2005), *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Reglas de Operación, Ejercicio Fiscal 2005*, www.progresa.gob.mx, México.

Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2006), *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, www.oportunidades.gob.mx, México.

Sobрино, Luis Jaime y Carlos Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense-Sedesol, México.

Urden, Linda (2002), "Patient Satisfaction Measurement: Current Issues and Implications", *Lippincott's Case Management*, 7(5), Lippincott Williams & Wilkins, Chicago, pp. 194-200.

Vavra, Terry G. (1997), *Improving Your Measurement of Customer Satisfaction: A Guide to Creating, Conducting, Analyzing, and Reporting Customer Satisfaction Measurement Programs*, ASQ Quality Press, Milwaukee, Estados Unidos.

Recibido: 20 de junio de 2006.

Reenviado: 30 de julio de 2007.

Aceptado: 15 de agosto de 2007.

Carlos Garrocho. Es profesor-investigador de El Colegio Mexiquense desde 1986; maestro en desarrollo urbano por El Colegio de México (1987); investigador asociado en el Departamento de Geografía de la Universidad de Glasgow (1988); doctor en geografía social por la Universidad de Exeter (1992). Realizó estudios sobre sistemas de calidad en AOTS-Japón (2001). Ha recibido becas de El Consejo Británico, la Fundación Ford y el Conacyt. Es autor de varios libros y más de veinte artículos especializados. Ha sido profesor invitado en El Colegio de México,

en El Colegio de la Frontera Norte y en la Universidad Autónoma del Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1988.

Carlos Brambila. Es doctor en sociología y demografía por la Universidad de Chicago (1982). Realizó estudios posdoctorales en estudios regionales en la Universidad de Pensilvania (1986). Actualmente es Director de Investigación en Política Pública en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Ha sido profesor-investigador de El Colegio de México, de El Colegio Mexiquense, catedrático en la Escuela de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador asociado del Population Council. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha recibido becas académicas de la Fundación Ford y de la Fundación Rockefeller. Es autor de dos libros y de más de 40 artículos en revistas internacionales.