



**Reunión de Especialistas**

**FUTURO DE LAS FAMILIAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS:  
SUGERENCIAS PARA MEJORAR SU OPERACIÓN E IMPACTO  
(A través de la experiencia de evaluaciones etnográficas del Programa  
Oportunidades)**

***MERCEDES GONZÁLEZ DE LA ROCHA***  
Investigadora de CIESAS Occidente,  
Guadalajara, México

**Santiago, 22-23 Noviembre 2007**

---

**PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS:  
SUGERENCIAS PARA MEJORAR SU OPERACIÓN E IMPACTO  
(A través de la experiencia de evaluaciones etnográficas del Programa  
Oportunidades)**

*Mercedes González de la Rocha*

En esta ponencia se presentan algunas de las principales recomendaciones que –a través del proceso de evaluación cualitativa de la operación e impacto del Programa Oportunidades– se han presentado a dicho programa. Extender dichas recomendaciones a otros programas, aunque sean similares, es una tarea con no pocas dificultades. La principal dificultad radica en que no es posible pensar en todos los programas de transferencias condicionadas como idénticos y, por lo tanto, con características y procesos de impacto comunes. Sin embargo, y dado que el Programa Oportunidades ha fungido como el modelo a seguir en países tan disímiles en diversas regiones del mundo (Asia, América Latina y el Caribe, África e incluso ciudades de países desarrollados –como Nueva York), las recomendaciones y sugerencias que aquí se vierten pueden ser de interés más allá de los confines mexicanos y, quizás, puedan servir de material para la reflexión sobre los mecanismos para lograr mayores impactos positivos en la población a la que los programas van dirigidos. No obstante, el ejercicio de extrapolar la reflexión a otros contextos debería realizarse con el rigor y el cuidado necesarios para dar cabida a las particularidades de cada programa y a las problemáticas específicas que cada realidad impone (tanto al conocimiento y comprensión de la pobreza como al diseño de programas de política social y, no menos importante, a los procesos y las relaciones entre distintas instituciones que explican ciertos resultados de impacto).

Antes de iniciar la discusión sobre las sugerencias y recomendaciones a los programas de transferencias condicionadas, es necesario explicar de dónde surgen y a qué procesos de construcción de conocimiento responden dichas sugerencias. Es común escuchar en nuestros países todo un conjunto de comentarios críticos y recomendaciones a la política social instrumentada en forma de programas –de distinta índole– de manera más o menos casual sin que haya de por medio un proceso riguroso de investigación sobre dichos programas y sobre los distintos posibles cambios que los mismos estén produciendo en la población objetivo. Sin duda, muchos de esos comentarios y críticas son o pueden ser atinados y nuestras incipientes democracias requieren, por un lado, del fomento de la discusión pública de los problemas y fenómenos sociales de cada país y, por el otro, de la participación activa de los ciudadanos en dichas discusiones. Sin embargo, y como primera recomendación a los programas de transferencias condicionadas, es necesario que se cuente con evaluaciones externas realizadas a través de metodologías científicas y sistemáticas que analicen seriamente la operación y el impacto de los programas.

Pocos programas de política social han sido tan ampliamente evaluados, respecto de sus formas de operación e impacto, como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Desde su creación en 1997 como PROGRESA, el programa ha encomendado la evaluación de la instrumentación y resultados de sus acciones a instituciones académicas de investigación, mexicanas y de fuera del país. De esa forma, año con año se producen análisis específicos que han variado según el programa se ha expandido en territorio y tipos de localidad y según ha ido creando distintos componentes de acciones específicas (tal es el caso de la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades, el Esquema Diferenciado de Apoyos, la expansión de la cobertura a localidades semi-urbanas y urbanas, y según se requiera llevar a cabo análisis de corto o de mediano plazo). Oportunidades (antes PROGRESA) ha recibido la atención de estudiosos de distintas disciplinas para conocer sus efectos en diferentes aspectos del bienestar de la población beneficiaria. Además de la Evaluación de Operación, que es interna y depende del programa mismo, dos distintos grupos de académicos (el grupo que realiza la evaluación cuantitativa y el

que lleva a cabo la evaluación basada en estudios etnográficos o también llamada cualitativa) han ido “acompañando” al programa, desde una óptica externa, y han vertido sus recomendaciones con la finalidad de mejorar, por ejemplo, los sistemas de incorporación de la población beneficiaria para evitar errores de inclusión y de exclusión, y para potenciar el efecto positivo de las acciones del programa.

Desde perspectivas distintas y con metodologías específicas, las dos evaluaciones externas (cuantitativa y cualitativa) han abordado fenómenos y problemas de distinta naturaleza. Ambos tipos de evaluación ofrecen anualmente a Oportunidades resultados de sus análisis y recomendaciones que surgen de dichos análisis. Un ejemplo notable de esta interacción academia-política social, es el del estudio realizado por una investigadora del Instituto Nacional de Salud Pública (del grupo de evaluadores *cuanti*) sobre la ineficiencia de la fórmula de hierro que se usó, durante varios años de la operación de PROGRESA-Oportunidades, en la papilla compuesta por micro-nutrientes que el programa daba a los niños desnutridos. Neufeld encontró –con base en análisis de composición sanguínea de una muestra representativa de niños beneficiarios consumidores de la papilla- que la papilla no estaba dando los resultados esperados. Es decir, el efecto de la misma en la desnutrición de los niños –al cabo de varios años de su consumo- era mínimo. La principal razón de este fallido intento de la política social frente al problema de desnutrición infantil en México no fue atribuible a problemas de operación del programa (mala distribución de la papilla) o de mala recepción de la misma entre la población (estas variables fueron controladas en el análisis de Neufeld). Más bien, se trataba de un problema de incompatibilidad entre la dieta de la población y la fórmula de hierro empleada en la papilla: las poblaciones, como la mexicana, que se alimentan básicamente de frijoles y maíz, con muy poca carne, no absorben el hierro de ciertas fórmulas. Ante esos resultados, la investigación asumió la necesidad de encontrar la fórmula de hierro que sí puede ser absorbida por el organismo de los niños que consumen poca carne. Las recomendaciones de Neufeld fueron tomadas en cuenta y el Programa Oportunidades cambió la fórmula de la papilla.

Actualmente, el programa –también por recomendaciones surgidas de las investigaciones de los nutriólogos involucrados en la evaluación- está en el proceso de cambiar la papilla por unos polvos (llamados *sprinkles*) que no modifican el sabor de los alimentos y con los que es difícil sustituir una comida (a diferencia de lo que sucede con la papilla). De la misma forma, las primeras evaluaciones cualitativas sugirieron al programa disminuir la cantidad de azúcar de las papillas y del suplemento que se les da a las madres embarazadas y en proceso de lactancia, no únicamente porque la población se quejaba del exceso de dulzura de dichos productos sino también porque los excesivos contenidos de azúcar podían contribuir a los ya de por sí extendidos problemas de sobre peso, obesidad y diabetes.

El Programa Oportunidades, a través de las recomendaciones que ambos grupos de evaluadores han realizado cada año desde su operación, no sólo ha mejorado y adaptado sus acciones sino que, además, ha logrado lo que nunca antes ningún programa de política social en México había logrado: trascender los vaivenes y las transiciones políticas. Así, en el año 2000, con el cambio no sólo de administración sino de partido político en el poder, no únicamente sobrevivió gracias a la reflexión que los poderes legislativos hicieron con base en las evaluaciones externas, sino que se expandió a regiones y tipos de localidades en las que no operaba y aumentó con ello su número de beneficiarios. Un nuevo cambio de administración tuvo lugar el 1º. de diciembre del 2006 (si bien no hubo un cambio de partido político en el poder), mismo del que Oportunidades volvió a salir ileso y en marcha. A la fecha, el Programa Oportunidades tiene diez años de existencia; inició durante el sexenio priísta de Ernesto Zedillo, se expandió durante el sexenio panista de Vicente Fox y continúa en el periodo también panista de Felipe Calderón. La importancia de este punto puede aquilatarse cuando se toma en cuenta que el principal objetivo de este programa es de *largo plazo*: la ruptura del proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en el capital humano en la generación de niños y jóvenes. Es claro que los resultados de largo plazo se ven seriamente amenazados con los cambios que en

México se venían experimentando a la vuelta de cada sexenio presidencial. Cada año, el Programa Oportunidades tiene que rendir cuentas a la Cámara de Diputados y a otras instancias de autoridad dentro del gobierno federal. Una de las maneras en las que se da cumplimiento a la rendición de cuentas es, precisamente, el de la presentación (cada año) de los resultados de las evaluaciones (interna y externas). Es a través del estudio de estos resultados que las instancias gubernamentales (incluida la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, también parte del Congreso) definen tanto el presupuesto asignado al programa como otro tipo de controles al programa. Se ha sugerido, por ejemplo, que sin los resultados (críticos pero también positivos en lo que los evaluadores encontraban en la realidad como un impacto positivo) de las evaluaciones, el PROGRESA no hubiera logrado trascender el cambio sexenal en el año 2000 (Levy, comunicación personal).

De los dos conjuntos de evaluaciones del Programa Oportunidades, son las de tipo cualitativo las que se usarán aquí como material para reflexionar en términos de sugerencias y recomendaciones a los programas de transferencias condicionadas.<sup>1</sup> Me baso sobre todo en los estudios realizados a partir del año 2000, cuyos resultados dan cuenta con mayor detalle de los efectos del programa en la organización social de los grupos domésticos beneficiarios. Todos esos estudios se basaron en información de primera mano recopilada a través de instrumentos contruidos y probados en estudios piloto en el curso de trabajos de campo realizados en las localidades seleccionadas, de tratamiento y de control (localidades en donde el programa no operaba pero relativamente semejantes a las de tratamiento). En todos los casos se recopiló información sobre las características y la organización social de los hogares incorporados al programa y de otros hogares, semejantes a los primeros, pero no incorporados a Oportunidades. Se trata de resultados de investigaciones cuasi-experimentales que partieron de una conceptualización general de los fenómenos bajo estudio y, por lo tanto, enraizados en la teoría. “Sus resultados son de índole general en tanto se expresan por medio de conceptos y relaciones entre conceptos. Es parte de un proceso que va del conocimiento particular al general, encuentra nuevas razones para volver a lo particular y ello lleva, a su vez, a nuevas formulaciones generales” (González de la Rocha 2006: 90).

Las recomendaciones se pueden dividir en dos tipos: 1) las que conciernen a la operación del programa tanto en sus procedimientos de selección de beneficiarios como en las formas en las que proporciona la atención y los servicios a la población beneficiaria y en la operación de componentes específicos (PJO, EDA, etc.); y 2) las que se relacionan con el impacto del programa. Estas últimas, a su vez, se dividen en tres subgrupos: a) las vinculadas al programa mismo; b) las que dependen no sólo de las acciones del programa sino de la confluencia entre el programa y las otras instituciones directamente involucradas (como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación) y c) las que tienen que ver con factores de los contextos económicos y sociales más amplios como los mercados laborales y la dinámica económica de las regiones, y de factores domésticos (organización social y estructura de los hogares, ciclo doméstico y relaciones intrafamiliares, entre otros). El reconocimiento de la influencia de otros factores – extra programa- en el impacto (positivo o negativo, o bien los factores que obstaculizan el primer tipo de impacto) de los Programas de Transferencias Condicionadas es extremadamente importante. Los programas sociales no existen en el vacío. Su operación y hasta cierto punto su éxito en términos de objetivos alcanzados, dependen muchas veces de factores que el programa no puede controlar. Las investigaciones de impacto del Programa Oportunidades han mostrado que existen dos factores que moldean claramente los impactos de programas de política social

---

<sup>1</sup> La autora ha participado directamente en estas evaluaciones. De 1999 a 2004 como codirectora (junto con Agustín Escobar); en 2005 como codirectora (con Agustín Escobar y Fernando Cortés Cáceres) y a partir de 2006 como directora de la evaluación. Para una visión amplia sobre los resultados de dichos proyectos de evaluación véanse los textos bajo “CIESAS” o “Evaluación Cualitativa” que aparecen en el portal electrónico de Evaluación del Programa Oportunidades, y el libro Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades, coordinado por González de la Rocha (2006).

como Oportunidades: el momento del ciclo doméstico en el que el hogar es incorporado al programa (junto con el número de niños y jóvenes que son real o potencialmente beneficiarios – becas) del que depende que se desaten procesos de acumulación de ventajas, y el grado de deterioro o dinamismo de los mercados locales y regionales de trabajo (González de la Rocha, coord., 2006). La evaluación actualmente en curso, que tiene el objetivo de documentar y explicar el impacto diferencial del Programa Oportunidades según la condición étnica de los beneficiarios, está develando la importancia de las *interfases* entre los operadores del programa y la población a la que van dirigidos los apoyos. Si en estas interfases dentro del proceso de provisión de servicios (salud y educación) existen o se producen incompatibilidades culturales (incluida la lingüística) o factores que impiden la pertinencia cultural de los contenidos, es muy posible que el impacto de programas como Oportunidades esté limitado al incremento de los ingresos domésticos vía transferencias, mientras se está en el programa, sin la construcción de mejor y mayor capital humano a través de la salud y la educación (González de la Rocha, 2007; Schmelkes 2007).

Aquí se discuten las sugerencias y recomendaciones al programa, distinguiendo aquellas que conciernen a la operación y acción de las encaminadas a mejorar el impacto.

### **Recomendaciones para mejorar la operación y acción del programa**

**Contar con procedimientos claros (lo más claros que se pueda) de incorporación de beneficiarios.** En el caso de PROGRESA-Oportunidades, la selección de beneficiarios se realiza a través de la aplicación de una encuesta a la totalidad de los hogares de las localidades rurales (llamada ENCASEH o Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares) para determinar, con base en un procedimiento técnico de puntaje construido por análisis discriminante, qué hogares son los que se ubican por debajo del umbral de incorporación. Sin embargo, aún en las localidades rurales en las que supuestamente todos los habitantes fueron encuestados, se cometieron errores de exclusión (hogares pobres que tendrían que ser incorporados al programa y no lo fueron) y de inclusión (hogares no pobres que sí fueron incorporados). Esto generó todo un conjunto de malestares y de opiniones negativas –entre la gente– sobre los procedimientos de incorporación. Ante ello, Oportunidades fue “limpiando” poco a poco el padrón de beneficiarios, sobre todo a través de la incorporación de los hogares que eran errores de exclusión.

En el caso de la incorporación de beneficiarios en localidades semi-urbanas, en donde los procedimientos de incorporación cambiaron ante la dificultad de encuestar a la totalidad de los habitantes (se trata de localidades entre 2,500 a 50,000 habitantes), los errores de exclusión se multiplicaron.<sup>2</sup> Las evaluaciones cualitativas mostraron que tanto los procesos operativos basados en la ENCASEH rural como en la ENCASURB tenían limitaciones importantes y que, por lo tanto, son herramientas insuficientes para los procesos de selección de los beneficiarios. Sobre terreno, las evaluaciones cualitativas encontraron hogares pobres no incorporados (en las áreas incorporadas) que no habían sido entrevistados; otros en los que todos los adultos –incluidas las mujeres– estaban trabajando cuando llegaron los entrevistadores; y otros más en los que los vecinos, por enemistades entre ellos, declararon al entrevistador que “nadie vive en esa casa”.

Se sugirió, ante el problema señalado en el párrafo anterior, la instrumentación –al menos en las localidades semi-urbanas– de **nuevos procesos de incorporación entre los cuales se citaba la**

---

<sup>2</sup> La incorporación en estas localidades semi-urbanas se llevó a cabo mediante la aplicación de la ENCASURB (Encuesta de características socioeconómicas de los hogares urbanos) en zonas de la pequeña ciudad, previamente delimitadas por el programa con información censal, con la participación de las autoridades municipales (éstas, en muchas ocasiones, definían cuáles áreas de la ciudad, y cuáles no, debían ser los escenarios para la aplicación de la ENCASURB).

**alternativa de la *auto-selección o auto-focalización*** que consiste en abrir la posibilidad de que aquellos que creen necesitar el programa puedan acudir a solicitar su ingreso, con una verificación o corroboración posterior, muy cuidadosa, de las condiciones de vida de las familias.

**La cuidadosa verificación o validación de la información obtenida en los módulos de incorporación** en las localidades semi-urbanas (y en otras localidades: urbanas y rurales) es una sugerencia importante que surgió de la constatación del sub reporte de propiedades, activos e ingresos por parte de las familias que, para ese momento de la historia del programa, ya sabían de qué se trataba la encuesta y sabían también, o tenían nociones relativamente claras, del tipo de información de debían dar (ocultar) para ingresar al programa.

Las recomendaciones de nuestras evaluaciones fueron tomadas en cuenta en el año 2002, cuando el programa incluyó a las áreas urbanas de hasta un millón de habitantes y, en 2004, cuando se incorporaron familias en las grandes ciudades metropolitanas. La incorporación de hogares beneficiarios en los conglomerados urbanos se llevó a cabo mediante una nueva metodología basada en la *auto focalización por módulos*, que consiste en cuatro pasos a seguir: 1) identificación de las manzanas en donde se concentran los hogares pobres; 2) difusión intensiva (dando prioridad a dichas zonas pero no exclusivamente en ellas a través de medios impresos, radio y megáfonos ambulantes) sobre el programa y sobre el tipo de familias (definidas por sus carencias) que pueden acceder al mismo; 3) operación de los módulos a los que acuden las personas que se autodefinen como elegibles en los términos difundidos, durante tres meses; y 4) verificación de la información que los candidatos ofrecieron en el módulo por medio de visitas domiciliarias.

La auto focalización por módulos fue objeto de la evaluación cualitativa realizada en el 2003. Fue evidente –en mayor medida que en las zonas rurales- que las mujeres urbanas participan activamente en el mercado laboral y que existen presiones cruzadas o incompatibilidades entre el empleo, las cargas domésticas, y los procesos de incorporación al programa (para dar lugar, después, a las incompatibilidades o presiones cruzadas entre las corresponsabilidades y el mundo del trabajo remunerado y doméstico). Se encontró que las mujeres que trabajan a cambio de un ingreso tuvieron muchas dificultades para acudir a los módulos puesto que el procedimiento (que incluye la presentación de un conjunto de documentos) tomaba más de un día que las mujeres no podían restar de sus jornadas laborales. Ante la opción de pedir permiso en el trabajo (con la pérdida del salario de los días de ausencia laboral) preferían no ir al módulo y cumplir con sus jornadas laborales (a cambio de tener salarios completos). Muchas de las mujeres que no fueron a los módulos eran trabajadoras asalariadas que no consiguieron el permiso de sus patronos y muchas otras, aunque sí lo obtuvieron, prefirieron no ver disminuidos sus ingresos por los días que, por acudir al módulo, no se presentaron al empleo. La investigación realizada en distintas ciudades durante el año 2003 mostró que estos problemas se agudizan en los casos de los hogares monoparentales de jefatura femenina, especialmente en aquellos en los que la mujer trabaja a cambio de un ingreso y tiene niños pequeños. Con base en el estudio realizado se recomendó que se adapten los horarios de selección (de operación de los módulos) para que estas mujeres puedan acudir.

También en los escenarios más urbanos se observó que las titulares conocen (quizás más que las rurales) sus beneficios y corresponsabilidades de manera adecuada, tienen poca claridad respecto de las faenas. Existe confusión porque consideran que las faenas son parte del “paquete” de corresponsabilidades impuestas por el programa y no saben a ciencia cierta que éstas son totalmente voluntarias y organizadas por actores distintos (maestros, enfermeras, responsables de las clínicas). Además, las jefas de hogares monoparentales tienen muchas más dificultades (que otras mujeres titulares) para cumplir con las faenas –trabajo colectivo, normalmente dedicado a la limpieza de las escuelas, las clínicas, las plazas y las calles- y, al mismo tiempo, cumplir con las corresponsabilidades, con sus cargas de trabajo doméstico-reproductivo y con sus empleos o auto-empleos. Por ello, se recomendó que es necesario

diferenciar las corresponsabilidades de las faenas, para eximir a las mujeres con dificultades domésticas (como las jefas de hogares monoparentales, que trabajan y tienen niños pequeños) de las mismas.

En el curso de todas las evaluaciones hemos constatado que las corresponsabilidades, si bien son un instrumento intrínseco a la operación del programa y el medio más importante para lograr los objetivos (la asistencia de los niños a la escuela, las citas y revisiones médicas de todos los miembros del hogar y la asistencia a las “pláticas” -ahora talleres- de salud), recaen en las ya de por sí largas y pesadas jornadas de trabajo femenino. Sin llegar a plantear, como lo hace Molyneux (2006) que las mujeres están al servicio del Estado, hemos documentado esta sobrecarga en el trabajo y la responsabilidad de las mujeres y todo un conjunto de incompatibilidades entre el creciente rol de las mujeres como proveedoras o co-proveedoras económicas, imprescindibles para las economías domésticas, el trabajo reproductivo y las corresponsabilidades con el Programa Oportunidades. Hemos recomendado que se diseñen formas en las que las corresponsabilidades puedan ser compartidas al interior del hogar y que se permita y fomente la participación de los varones, quienes, por otro lado, han respondido en muchas ocasiones de manera respetuosa hacia el hecho de que las transferencias lleguen a las manos femeninas, pero se han observado –en muchos casos- respuestas masculinas que hemos descrito como *aflojar el cuerpo* (respecto de su rol de proveedores económicos) o de irresponsabilidad ante su paternidad y sus obligaciones económicas familiares. Esta recomendación, más que las otras que se han mencionado antes, es harto compleja porque no estamos recomendando que las transferencias se entreguen a los hombres, sino que contribuyan más (con trabajo, atenciones, cuidados) en las labores que el programa acarrea a las titulares beneficiarias. ¿Cómo hacer que los hombres participen en las tareas implícitas en las corresponsabilidades sin que exista un aliciente para ellos?<sup>3</sup>

A partir del 2002, el Programa Oportunidades ha enfatizado, en parte como respuesta a los resultados de las evaluaciones pero también como resultado de la posición e intereses de Rogelio Gómez Hermosillo, quien fungió como Coordinador Nacional del programa en el periodo 2001-2006: 1) el fomento de la capacidad de las familias incorporadas de tramitar cambios pertinentes y plantear quejas en casos de inconformidad; y 2) la sustitución de la promotora (una beneficiaria titular elegida por las otras, encargada de los asuntos comunitarios de Oportunidades) por los *Comités de Promoción Comunitaria* (para aligerar la carga de trabajo y evitar la concentración de pequeños poderes en una sola persona).

Los cambios más significativos, sin que ello quiera decir que los anteriores no fueran importantes, se realizaron en 2003 y empezaron a operar en 2004. En 2003 aparece la llamada *Plataforma de Jóvenes con Oportunidades* (un incentivo económico diferido que se acumula gradualmente en forma de “puntos”, para los estudiantes a partir de tercero de secundaria con la finalidad de que continúen en la educación media superior. Los puntos se convierten, al finalizar la EMS, en dinero en efectivo que puede usarse para la compra de un seguro de salud, la construcción de una vivienda, una inversión inicial en una actividad productiva, o para la continuación de estudios a nivel superior). Los estudios realizados por el equipo de antropólogos sociales del CIESAS mostraron que la PJO era una acción muy poco comprendida no sólo entre las mujeres titulares sino, también, entre los jóvenes estudiantes para los que iba dirigida. La información no llegaba con claridad a las comunidades y había, además, muchos obstáculos para lograr “abrir la cuenta” con BANSEFI, la institución financiera en la que los puntos se acumulaban y depositaria del dinero que, en algún momento, llegaría a las manos de estos jóvenes. El límite de edad (22 años), por otra parte, resultaba otro obstáculo infranqueable para muchos puesto que no es raro que los niños y jóvenes de las familias con menos recursos se atrasen en sus carreras escolares. El resultado neto de esta experiencia fue que muy pocos

---

<sup>3</sup> Mi posición personal es que el bienestar familiar debería ser un aliciente suficiente para los hombres, como lo es para las mujeres. Sin embargo, no todos los hombres –maridos de las titulares del programa- reaccionarían positivamente a este tipo de recomendación/acción.

jóvenes eran los que realmente podían acceder a este beneficio y que, los pocos que accedieron a el no optaron por las opciones productivas y, mucho menos, a la de compra de seguro de salud. Actualmente, en parte por los resultados de la evaluación cualitativa de este nuevo componente y en parte por los resultados de estudios realizados al interior del programa mismo (que han encontrado que la mayoría de los jóvenes quiere seguir estudiando), la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades está en proceso de transformación hacia otros mecanismos –también pensados como incentivos a la continuación educativa a nivel superior- más ágiles y viables.

En 2004 empieza a operar el EDA, o Esquema Diferenciado de Apoyos, que puede ser entendido –junto con la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades- como un esquema de “graduación” o una puerta de salida del programa.<sup>4</sup> Efectivamente, los diseñadores y evaluadores de los programas de transferencias condicionadas en muchos países del mundo se preguntan por el cuándo y el cómo llevar a cabo procesos de “graduación”. Estos se han convertido en un *issue* de importancia significativa. La evaluación cualitativa del Programa Oportunidades realizada en 2004 incluyó una pequeña muestra analítica de hogares que habían transitado al EDA como una primera exploración de su funcionamiento y sus resultados (Escobar y González de la Rocha 2005). Después, en 2005, Escobar, González de la Rocha y Cortés dirigieron una evaluación cuali-cuanti (con la colaboración institucional de CIESAS Occidente y El Colegio de México) cuyos resultados y recomendaciones condujeron a los responsables del Programa Oportunidades a dejar de pensar, por lo menos por ahora, en dichas puertas de salida. El argumento es simple, pero requirió del esfuerzo y el rigor de una investigación basada en una metodología muy compleja y rigurosa de acercamientos cuantitativos y cualitativos a la realidad observada. Los únicos hogares que al transitar al Esquema Diferenciado de Apoyos no pasaban por un proceso típico de reacción o adaptación a una crisis económica eran los hogares que nunca debieron de haber sido seleccionados como beneficiarios (los errores de inclusión). En casi todos los otros casos se observaron procesos que estudios especializados sobre las respuestas sociales a las crisis económicas han mostrado: prácticas restrictivas del consumo, deserción escolar ante la necesidad de enviar más miembros del hogar a actividades de generación de ingresos, aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo (y por lo tanto aumento de las incompatibilidades entre las cargas económicas y domésticas y las corresponsabilidades). Por otro lado, nuestro estudio planteó la contradicción entre el objetivo del programa (de largo plazo, la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza en la segunda generación) y los mecanismos de graduación. No se encontraron evidencias de que al cabo de un número determinado de años (seis o siete) de exposición al programa, los hogares estuvieran en condiciones de menor vulnerabilidad – particularmente si se toman en cuenta los procesos de envejecimiento y enfermedad y los contextos de mercados de trabajo precarios y en los que la agricultura de subsistencia se encuentra en franco proceso de deterioro (Escobar, González de la Rocha y Cortés en prensa).

### **Recomendaciones para aumentar el impacto del programa**

Sin duda, el conjunto de las recomendaciones sobre la operación del programa forma parte de las sugerencias para aumentar el impacto. La acción eficiente de selección y operación forzosamente tiene implicaciones positivas en los efectos que el programa quiere producir en el bienestar de la población objetivo. Aquí se presentan algunas recomendaciones que surgen de

---

<sup>4</sup> Las familias que son transitadas al EDA son aquellas que, al cumplir tres años de recibir los beneficios del programa, se sujetaron a un proceso de *recertificación* (que evalúa nuevamente las condiciones socio-económicas de las familias a través de la aplicación de la encuesta de recertificación –ENCRECEH- y que dejaron de ser –según los puntajes- elegibles (se encontraban, al momento de la aplicación de la ENCRECEH, por encima del umbral de elegibilidad). Los hogares en el EDA dejan de recibir las transferencias de alimentación y las becas de educación primaria (aunque existan niños en dicho nivel educativo en el hogar) con la justificación de que el hogar puede cubrir sus necesidades de alimentación y de educación básica. Las únicas transferencias que continúan son las de las becas de secundaria y preparatoria. Las corresponsabilidades no cambian (los niños de primaria, por ejemplo, tienen que seguir asistiendo a la escuela y la asistencia es reportada al programa).

la constatación de la importancia de otras instancias y actores que intervienen en el impacto de los programas de transferencias condicionadas. La confluencia entre el programa y las instituciones encargadas de proveer los servicios de educación y salud juega, en el caso de Oportunidades, un papel crucial.

En las evaluaciones cualitativas hemos documentado que, aunque el programa opere con acciones eficientes, claras y transparentes, el objetivo de largo plazo sólo podrá ser alcanzado a través de la provisión eficiente y de calidad de los servicios de salud y educación. La realidad que se observa en el terreno, sin embargo, muestra problemas múltiples que van desde el subabasto de medicamentos, la saturación de la mayor parte de las clínicas, maestros que dan clases sólo tres días de la semana, ausencia de los médicos por temporadas variables, sistemas de citas médicas inflexibles que no son compatibles con la disponibilidad de tiempo de las mujeres trabajadoras, etc. Nuestros estudios han dado lugar a recomendaciones puntuales que se ubican en distintos puntos del amplio abanico de aspectos que las instituciones proveedoras de los servicios tienen que mejorar para dar mejor atención a la población: desde mejorar el abasto de medicamentos y materiales escolares (¿de qué les sirve a las familias pobres ir al médico si tiene que gastar dinero en farmacias privadas? ¿qué utilidad pueden ver en enviar a los niños y jóvenes a la escuela si los maestros –cuando dan clases- imparten contenidos insuficientes o de mala calidad, no hay mesa-bancos en la escuela, no sirve la televisión de la tele-secundaria, no hay gises –tizas-?) hasta aspectos de flexibilización de los horarios en los que se presta el servicio (especialmente en el caso de las citas médicas para revisión y consulta). Hemos insistido en que las familias –y el Programa Oportunidades- han hecho un esfuerzo considerable que, sin una respuesta *ad hoc* de las Secretarías de Salud y Educación, no pueden obtener los resultados esperados.

Otras dimensiones han sido consideradas en nuestras recomendaciones: los costos de los uniformes escolares pueden absorber una buena parte de las transferencias, lo mismo que el costo del transporte de los niños y jóvenes para ir a la escuela (especialmente en los casos de estudiantes de secundaria y preparatoria, quienes tienen que transportarse a las cabeceras municipales o a la capital del estado para estudiar). En ese sentido, hemos recomendado la cooperación entre los municipios y el programa para lograr descuentos en el transporte de los estudiantes (el estudiante varón típico de secundaria gasta el 80% de la beca en transporte) y la provisión de uniformes escolares a precios diferenciados o gratuitos por lo menos en ciertas regiones y en ciertas escuelas. Lo mismo puede decirse de las cuotas escolares y de los condicionamientos que cada autoridad escolar les impone a las familias (en cuanto se enteran de que fueron incorporadas al Programa Oportunidades o en cuanto saben que las transferencias han llegado) y hemos dicho que urge una política nacional al respecto (de las cuotas escolares para todo tipo de eventos) y una supervisión estricta de su cumplimiento.

Finalmente, existe un conjunto de reflexiones que pueden traducirse (y se han traducido) en sugerencias y recomendaciones para afianzar los efectos positivos de un programa como Oportunidades que tiene que ver con los contextos económicos y sociales más amplios, por un lado, y con las características internas de los grupos domésticos beneficiarios, por el otro. Una nota de advertencia es necesaria: los programas de transferencias condicionadas no pueden solucionar todos los problemas a los que se enfrentan los pobres en nuestras sociedades, ni las carencias de dimensiones múltiples del fenómeno de la pobreza. Sin embargo, el papel de los evaluadores es precisamente señalar los obstáculos –intra y extra programa- que los programas de transferencias condicionadas enfrentan para alcanzar sus objetivos (en el caso de Oportunidades, el de romper el proceso intergeneracional de transmisión de la pobreza).

Es necesario, para lograr aquilatar si los PTC están alcanzando su objetivo de largo plazo, analizar las capacidades domésticas de generar y emplear los medios para obtener el sustento y, con ello, reducir la vulnerabilidad del colectivo hogar y proporcionar los medios para que los miembros de la segunda generación efectivamente puedan competir en condiciones de menor desigualdad en el mercado laboral (en el futuro). Estas capacidades están en gran medida

moldeadas por las ocupaciones de los miembros del hogar o, dicho de otra forma, por las posibilidades de hacer uso de la fuerza de trabajo doméstica en ocupaciones que brinden ingresos suficientes para el sostén de los miembros del grupo doméstico. Sin empleos seguros e ingresos estables, los miembros de los hogares pobres son extremadamente vulnerables a la precariedad de las economías locales. De hecho, muchos de los hogares beneficiarios que hemos entrevistado a lo largo de los últimos siete años sobreviven de tres fuentes de ingresos: a) las remesas de los miembros que han emigrado con fines laborales en los Estados Unidos; b) las transferencias de Oportunidades; y c) los ingresos muy escasos –pero por ello no menos importantes– de las mujeres quienes cosen, hornean, lavan, venden y llevan a cabo todo un conjunto de actividades de auto-empleo. Hemos planteado la existencia de círculos viciosos, en los que los hogares que no cuentan con el colchón amortiguador que da un empleo relativamente seguro reciben impactos cada vez más fuertes (y los hacen aún más vulnerables), dando lugar a procesos de acumulación de desventajas. De esta forma, resulta crucial analizar los procesos domésticos, a lo largo de la exposición de los hogares a los programas de transferencias condicionadas, en términos no sólo de los efectos que las transferencias puedan tener en el corto plazo (por muy positivos que sea, por ejemplo, poder comprar la comida de un par de semanas, o la compra de calzado con el que los niños van a la escuela, etc.) sino de la construcción de capacidades para el mediano y el largo plazo. El análisis del vínculo entre las cambiantes estructuras de oportunidades (en donde los PTC juegan un papel importante) y los recursos de los hogares, también en constante proceso de cambio, fue el objetivo de un proyecto reciente que ofreció muchos elementos de comprensión sobre los factores determinantes del bienestar de los hogares y del impacto potencial del Programa Oportunidades. El deterioro de los mercados de trabajo, la precarización del empleo y la casi inexistente seguridad en términos laborales es un factor determinante de la vulnerabilidad que obstaculiza cualquier intento de la política social de mejorar las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, y para finalizar esta reflexión, es necesario señalar que los programas de transferencias condicionadas no producen efectos homogéneos sino que el impacto que pueden llegar a tener es diferencial. Las características de los grupos domésticos influyen en el tipo y el grado del impacto. Este depende, por un lado, del tiempo de exposición al programa de manera que a mayor tiempo de exposición son mayores las posibilidades de acumulación de ventajas derivadas de los apoyos del programa. Por otro lado, el grado de impacto –no en el futuro sino en el presente etnográfico– está moldeado por el escenario doméstico al tiempo de incorporación (la inserción laboral de los miembros, la estructura familiar y la etapa del ciclo doméstico). Como se ha planteado, “Esto quiere decir que existen momentos del ciclo doméstico y características de los hogares que actúan como una *ventana de oportunidades* o umbral de despegue que permite que se genere un aprovechamiento a largo plazo (que se acerque al máximo del gradiente) de los apoyos del Programa. Esos distintos escenarios son: 1) Los hogares en los que los apoyos de Oportunidades se *suman*, y no sustituyen, a por lo menos un ingreso regular; 2) Los hogares en los que el trabajo femenino a cambio de un salario coexisten con ingresos masculinos; 3) Los hogares en los que, porque hay más de una mujer adulta, el trabajo femenino se realiza con menores presiones domésticas y, por lo tanto, existen menos conflictos en el cumplimiento de las corresponsabilidades. 4) Los hogares que transitan por la etapa de expansión, pero en momentos relativamente avanzados (es decir, los hijos o buena parte de ellos son elegibles para recibir becas de Oportunidades en distintos niveles educativos. Se sostiene que en estos escenarios se disparan procesos muy positivos de aprovechamiento de los apoyos: los ingresos domésticos aumentan considerablemente (especialmente con varias becas sumadas a ingresos ya existentes y relativamente estables), los hijos e hijas van a la escuela y alargan sus trayectorias escolares, los miembros del hogar reciben atención médica, las familias (mujeres) reciben información sobre cómo mejorar las dietas y prevenir enfermedades, las mujeres titulares afianzan vínculos entre el grupo de beneficiarias y cuentan con regularidad de ingresos, seguridad, acceso a créditos y, por último, las tareas domésticas, de generación de ingresos y las derivadas del cumplimiento de las corresponsabilidades no generan conflictos irresolubles. Estos son escenarios de acumulación de ventajas” (González de la Rocha 2006: 32-33).

Todo esto quiere decir que es necesario pensar en un gradiente de impactos, que van desde los de corto plazo hasta las acciones y prácticas sociales que encaminan a los impactos de mediano y largo plazo. Hay algunos hogares que sólo se benefician en el corto, otros que logran acumular ventajas para el mediano y el largo plazos. Lo importante es que las evaluaciones que se hagan sobre el impacto de los programas de transferencias condicionadas adopten una perspectiva diacrónica y procesual que sea capaz de observar y analizar los procesos de cambio al interior de los hogares. Además, dichas evaluaciones tendrán que analizar pormenorizadamente los recursos domésticos cambiantes en el tiempo y los distintos factores de vulnerabilidad que caracterizan las distintas etapas del ciclo doméstico (y las distintas estructuras familiares). La necesidad de hacer este tipo de estudios se explica por una razón muy simple: los programas de transferencias condicionadas operan al nivel de los grupos domésticos para acercarse a su objetivo central: romper el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza y éste es un proceso que se gesta y tiene lugar en los espacios y en los tiempos familiares. Los hogares son las unidades de análisis idóneas para observar los cambios que los programas de transferencias condicionadas pretenden producir. Estos son los escenarios de la sobrevivencia, en donde se instrumentan prácticas y mecanismos para enfrentar y sobrellevar la vida en pobreza. Pero, sobre todo, porque el impacto de los PTC existe en mayor o menor medida en función de los procesos familiares y las condiciones domésticas de aprovechamiento de los apoyos. Sin investigaciones de este tipo es muy difícil llegar a conclusiones sólidas sobre las acciones exitosas y sobre los procesos que explican los resultados observados.